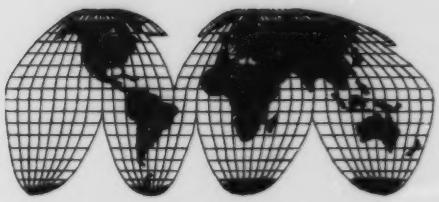
House of Commons
Canada

HANDLING CROSS THE BORDER:
Working Together at our Shared Border and Abroad to Ensure Safety, Security and Efficiency



REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Joe Fontana
Chairman
December 2001

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-03286/

HANDS ACROSS THE BORDER:
Working Together at our Shared Border and Abroad to Ensure Safety, Security and Efficiency

Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration

Joe Fontana, M.P.
Chair

December 2001

STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

Joe Fontana
Chair
Liberal

Steve Mahoney
Vice-Chair
Liberal

Paul Forseth
Vice-Chair
Canadian Alliance

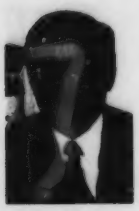
Mark Assad
Liberal

Yvon Charbonneau
Liberal

Madeleine Dalphond-Guiral
Bloc Québécois

John Godfrey
Liberal

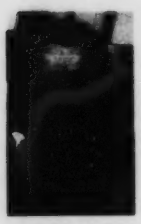
Art Hanger
Canadian Alliance



Inky Mark
PC/DR Coalition

Anita Neville
Liberal

Jerry Pickard
Liberal



David Price
Liberal

Stéphane Tremblay
Bloc Québécois

Tony Valeri
Liberal

Judy Wasylycia-Leis
New Democratic Party

LynneYelich
Canadian Alliance

CLERK OF THE COMMITTEE

Jacques Lahaie

RESEARCH STAFF OF THE COMMITTEE
(*Parliament Research Branch)*

Benjamin Dolin

Jay Sinha

ACKNOWLEDGEMENTS

The Committee could not have completed its study on Security at Ports of Entry in Canada without the cooperation and support of numerous people. The Chairman and members of the Committee extend their thanks to all the witnesses who shared with them their insight and their knowledge on this subject and organizations who have submitted briefs.

Our task could not be completed without the valuable cooperation from the research officers of the Parliamentary Research Branch, Benjamin Dolin and Jay Sinha. The Committee also wishes to acknowledge the Clerk, Jacques Lahaie, and Lucie Poulin for the administration and support throughout the course of this study.

The members of the Committee also wish to express their appreciation to the staff of the Committees Directorate, the Translation Bureau of Public Works and Government Services Canada and the support services of the House of Commons who have provided logistic and administrative support to elaborate this report.

Finally, the Chairman wishes to thank the members of the Committee for the numerous hours they dedicated to study this question and to prepare this report.

THE STANDING COMMITTEE ON CITIZENSHIP AND IMMIGRATION

has the honour to present its

SECOND REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee has agreed to conduct a study on the Security at Ports of Entry in Canada and reports its findings and recommendations.

TABLE OF CONTENTS

LIST OF RECOMMENDATIONS xi

INTRODUCTION 1

CHAPTER 1: RECENT MEASURES — *THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT* 3

CHAPTER 2: CANADIAN BORDER SECURITY — THE COMMITTEE'S FINDINGS AND RECOMMENDATIONS 5

A. The Effects of 11 September 2001 5

i. Security Misconceptions After September 11th 5

ii. The Immediate Effects Felt at the Border 6

B. The Impact of the New *Immigration and Refugee Protection Act* (Bill C-11) 6

C. Canada and the U.S. — Cooperation, Coordination, Partnerships 9

i. Refugee Claimants from the United States 10

a. Safe Third Country 11

b. Direct-Backs 11

ii. Coordinate Visa Requirements 12

iii. Pre-Clearance of People and Goods 14

iv. Information and Intelligence Collection and Sharing 16

v. Joint Enforcement and Investigation 18

vi. Joint Facilities 19

D. Canada and the World — Overseas Interdiction 19

E. Enforcement and Program Delivery 22

i. A Greater Role for Immigration at the Primary Inspection Line 22

ii. "Streaming" Traffic at Ports of Entry 24

iii. National Standards for Port-of-Entry Security 25

iv. Protective Tools for Officers 26
v. Detention of Refugee Claimants 26
vi. Backlog of Deportation Orders 29
vii. Combating Organized Crime — People Smuggling and Trafficking 30
F. Resources and Technology 31
i. More People 32
ii. Different Customs and Immigration Pay Scales 33
iii. Resources for Training 33
iv. Intelligence and Mobile Capacity Resources 35
v. Technology 36
vi. Resources for Facilities 38
G. Refugees 39
CONCLUSION 41
APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 43
APPENDIX B — REFERENCES 45
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 47
DISSENTING OPINIONS — Canadian Alliance 49
Bloc Québécois 51
New Democratic Party 55
PC-DR 59
MINUTES OF PROCEEDINGS 63

LIST OF RECOMMENDATIONS

A. The Effects of 11 September 2001

i. Security Misconceptions After September 11th

The Committee recommends that:

1. **Citizenship and Immigration Canada and other government departments make an effort to educate the public, both here and abroad, so that unsubstantiated and unwarranted concerns about Canada's border security are refuted. Ongoing and proposed measures must be communicated widely. Such educational efforts should also be addressed to American legislators.**

ii. The Immediate Effects Felt at the Border

The Committee recommends that:

2. **Border practices should continue to be guided by the primary objectives of safety, security and efficiency.**

B. The Impact of the New *Immigration and Refugee Protection Act* (Bill C-11)

The Committee recommends that:

3. **National standards for front-end screening be established based on best practices and that staffing levels be increased where necessary to ensure that front-end screening is an effective and expeditious process. Proper training, including training in cross-cultural understanding, will be necessary to implement these national standards.**

4. **Specialized teams be established to process refugee claimants at high volume ports of entry.**

5. **Citizenship and Immigration Canada should ensure that sufficient resources are allocated to address concerns surrounding implementation of the Pre-Removal Risk Assessment.**

C. Canada and the U.S. — Cooperation, Coordination, Partnerships

The Committee recommends that:

6. **Canada and the United States place an increased emphasis on the speedy implementation of joint initiatives developed, and continuing to be developed, under the Shared Border Accord.**

i. Refugee Claimants from the United States

a. Safe Third Country

The Committee recommends that:

7. **While maintaining Canada's commitment to the Refugee Convention and our high standards in respect of international protection, the Government of Canada should pursue the negotiation of safe third country agreements with key countries, especially the United States.**

b. Direct-Backs

The Committee recommends that:

8. **Pending the establishment of a safe third country agreement, which would be preferable, direct-backs be used where possible as an alternative to detention when initial checks cannot be completed expeditiously.**

ii. Coordinate Visa Requirements

The Committee recommends that:

9. **Canada work with the United States to coordinate visa requirements where possible to address any impact felt at the border as a result of incongruity.**

iii. Pre-Clearance of People and Goods

The Committee recommends that:

10. **The Canadian and U.S. governments facilitate entry of low-risk travellers by reinstating the CANPASS/PORTPASS programs at**

land border crossings, as long as each person in the car is checked. Emphasis should also be placed on full implementation of the NEXUS program at all land ports of entry.

11. The Canadian and U.S. governments facilitate the entry of low-risk, frequent air travellers between Canada and the U.S. by reinstating the CANPASS Airport and INSPASS programs, respectively, at applicable international airports, and expanding it to all Canadian international airports.

12. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with their U.S. counterparts to put in place customs self-assessment and pre-arrival release programs to facilitate movement across the border of low-risk commercial traffic thus freeing up resources for use on higher risk traffic.

13. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with their U.S. counterparts to implement a joint commercial driver registration program.

iv. Information and Intelligence Collection and Sharing

The Committee recommends that:

14. The governments of Canada and the United States seek new ways of sharing information relating to border security. Cross-border information sharing initiatives that have proven effective should be implemented throughout Canada.

15. The governments of Canada and the U.S. be more proactive about encouraging the flow of information and the coordination of intelligence efforts at all levels. If privacy and disclosure laws prove to be impediments to information flow, the countries should consider amending the legislation in question and/or negotiating new bilateral agreements to facilitate information sharing.

16. Citizenship and Immigration Canada actively pursue the development of formal partnerships with other agencies to facilitate the flow of information when dealing with security issues.

v. Joint Enforcement and Investigation

The Committee recommends that:

17. The governments of Canada and the United States put in place sufficient regional Integrated Border Enforcement Teams to cover the entire Canada-U.S. land border at all times.

18. The IBETs should be sufficiently equipped to communicate effectively and to respond immediately to irregular border activities. They should be assisted by tools and technological aids such as air support, motion detectors and motion-triggered cameras. The efforts and equipment of both countries should be coordinated to ensure maximum efficiency.

vi. Joint Facilities

The Committee recommends that:

19. The governments of Canada and the United States consider constructing more joint border facilities. Such facilities would be most effective at small, remote ports of entry.

D. Canada and the World — Overseas Interdiction

The Committee recommends that:

20. More information exchanges and coordinated intelligence activities be pursued with other governments for the screening of travellers.

21. More immigration control officers be hired to work overseas and that related infrastructure resources be provided. This should be a top priority.

22. Greater intelligence resources be made available by the RCMP, CSIS and the Communications Security Establishment to our visa posts abroad. This may entail more RCMP and CSIS officers being posted overseas.

23. Locally engaged personnel at our visa posts overseas be required to undergo enhanced security screening.

24. Travel documents be scanned digitally prior to boarding.

25. Disembarkation teams should be used as much as possible for flights identified as problematic.

26. Airlines be required to provide passenger lists to Citizenship and Immigration Canada and other appropriate governmental agencies prior to flight departure for all flights bound for Canada.

27. As part of the sharing of information with other nations, we seek access to the information provided in the course of their exit control processes.

E. Enforcement and Program Delivery

i. A Greater Role for Immigration at the Primary Inspection Line

The Committee recommends that:

28. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work together to enhance security by improving the immigration presence at the primary inspection line. These cooperative efforts could involve full cross-training of immigration and customs officers, or possibly consolidation of the two bodies into a single entity.

29. Citizenship and Immigration Canada ensure that marine ports of entry across the country are staffed with sufficient immigration personnel to meet capacity challenges, especially during the months spanning spring to autumn.

ii. "Streaming" Traffic at Ports-of-Entry

The Committee recommends that:

30. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency jointly test and evaluate the effectiveness of "streaming" processes for air travellers, and consider implementing successful initiatives at international airports across Canada.

iii. National Standards for Port of Entry Security

The Committee recommends that:

31. **A national airport security authority be created to assess security risks and to implement stringent, uniform security standards at all Canadian international airports.**

32. **All non-travellers — including airport employees — be required to pass through a security checkpoint before accessing an airport departure area.**

33. **Threat assessments be conducted at all land border crossings to assist in the development of security standards at each crossing point.**

iv. Protective Tools for Officers

The Committee recommends that:

34. **Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work together to ensure their officers are equipped with sufficient protective tools and the training and authorization to use them when necessary.**

35. **There be a greater armed presence at ports of entry in the form of uniformed police officers, such as the RCMP or local police.**

v. Detention of Refugee Claimants

The Committee recommends that:

36. **Detention continue to play a role in our border security procedures, but cautions that people should be detained for the minimum period necessary and that a detention review should occur within 48 hours, as contemplated by section 57 of the Immigration and *Refugee Protection Act*.**

37. **The detention of minors be avoided and that the best interests of the child be a factor in detention decisions.**

38. **Citizenship and Immigration Canada ensure that undocumented refugee claimants who are uncooperative in establishing their identity are detained.**

39. More detailed statistics be maintained in respect of immigration detentions, particularly the grounds for detention, and that these statistics be provided in the annual report to Parliament made by the Minister of Citizenship and Immigration.

40. Where necessary, longer term detention facilities be established for refugee claimants who are ordered detained.

41. There be improved training of immigration officers regarding detention review jurisprudence.

42. The Department ensure that all relevant information gathered by the front-line immigration officers is presented in the Adjudication Division.

vi. Backlog of Deportation Orders

The Committee recommends that:

43. There be relaxed landing requirements for applications made on humanitarian and compassionate grounds for people illegally in Canada who can demonstrate that they pose no risk to our country and are self-sufficient .

vii. Combating Organized Crime — People Smuggling and Trafficking

The Committee recommends that:

44. Given the serious nature of the offences of smuggling and trafficking in people, which is reflected in the increased fines and jail sentences available under the new legislation, prosecutors should be encouraged by CIC and Justice Canada to vigorously pursue more severe penalties.

45. The Government of Canada continue to work closely with the U.S. and other countries in joint operations to combat organized crime, including human smuggling and trafficking.

46. Citizenship and Immigration Canada continue to foster regional, national and international partnerships to promote the free-flow of valuable intelligence information, while respecting the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

F. Resources and Technology

The Committee recommends that:

47. The relevant government agencies, including Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency, work together to evaluate all resource needs at ports of entry. Based on this evaluation, the Government of Canada should provide more resources to ports of entry to ensure border security and to facilitate the movement of low-risk border traffic.

i. More People

The Committee recommends that:

48. The Government of Canada provide sustainable resources to deal with current customs and immigration needs at ports of entry across the country.

49. These resources include more front-line officers, administrative support staff and Immigration and Refugee Board personnel. Sufficient human resources should also be provided in the areas of removal enforcement and detention capacity.

ii. Different Customs and Immigration Pay Scales

The Committee recommends that:

50. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with their bargaining agents to evaluate the issue of remuneration for port-of-entry immigration and customs staff.

iii. Resources for Training

The Committee recommends that:

51. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency provide resources to ensure that all customs officers are adequately trained in immigration matters. Citizenship and Immigration Canada should use its best efforts to ensure the immigration knowledge of customs officers is sufficient.

52. Students hired and trained to work at ports of entry be closely monitored to ensure their training is sufficient to effectively carry out their duties. If not, they should undergo further training.

53. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with Justice Canada to make legal assistance directly available at all times to officers working at ports of entry and on investigations.

54. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency ensure that front-line officers receive training in how to deal with offensive behaviour — such as extreme rudeness, harassment and violence — and in how to ensure their own safety.

55. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency ensure that sufficient resources are allocated for the implementation of the new *Immigration and Refugee Protection Act*, keeping in mind the need for training while simultaneously continuing existing duties.

iv. Intelligence and Mobile Capacity Resources

The Committee recommends that:

56. Citizenship and Immigration Canada and its partner agencies hire more intelligence officers both in Canada and overseas to reflect the need for better intelligence information.

57. Interactions between Citizenship and Immigration Canada and its intelligence partners should be better coordinated to optimize information flow. This should be a priority because better intelligence is a deterrent and preventative measure against illegal border activity.

58. Technological tools should be incorporated into intelligence-gathering activities when relevant and possible.

59. Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency have greater mobile capacity to respond to problems that arise between ports of entry.

v. Technology

The Committee recommends that:

60. Citizenship and Immigration Canada update its Field Operational Support System to a more user-friendly interface and work with the Canada Customs and Revenue Agency to integrate their databases for cross-access by customs and immigration officers.

61. Primary Automated Lookout System traffic lanes with cameras should be installed at all land border ports of entry or, at least initially, at the busiest ones.

62. The Government of Canada work with the airline companies to obtain access to their passenger and booking information database, the Advanced Passenger Information/Passenger Name Record (API/PNR), for use at ports of entry.

63. Automated Fingerprint Identification System (AFIS) technology be installed at all busy air and land ports of entry to complement other technology, such as photo identification, in the processing of refugee claimants and potentially inadmissible persons.

64. Citizenship and Immigration Canada purchase more hand-held heat detection devices for marine ports of entry with high volumes of container-bearing commercial ships. The purchase of gamma ray technology for viewing the interior of containers should also be considered.

65. Citizenship and Immigration Canada develop national technology standards on what technological equipment is necessary for each port of entry.

vi. Resources for Facilities

The Committee recommends that:

66. The Government of Canada, through Public Works and Government Services, provide resources for the modernization, expansion and rebuilding of port-of-entry facilities that are out of date and in need of repair. Where possible, joint Canada-U.S. facilities should be considered.

67. The efficient operation of primary trade corridors be ensured through the provision of sufficient resources for improved facilities and highway infrastructure.

INTRODUCTION

Over 200 million individuals cross the border between Canada and the United States every year. The movement of people and the exchange of goods across the world's longest non-militarized boundary have had a profound impact on both our countries. We are America's largest trading partner and their closest ally. From similar historical traditions, we have developed common democratic principles and a respect for the rule of law. We have much in common with our neighbours; American culture is pervasive in Canada, and English, the mother tongue of most Americans, is used by the majority of Canadians.

We also share a common threat. The horrendous attack upon our neighbour on 11 September 2001 was an attack upon all democracies. We have realized our vulnerabilities and it is now incumbent upon Canada and the United States to strengthen our mutual security while maintaining the exchanges that have so greatly benefited both our nations. It is equally important that decisions we take during this time of heightened anxiety be based upon fact and not the faulty perceptions that have unfortunately been voiced by legislators and the media on both sides of the border. There is no evidence that a failure of Canadian border security measures in any way contributed to the tragic events of September 11th.

The House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration conducted this study in an expeditious manner, realizing that the people of Canada must have speedy assurance of a coordinated effort to enhance border security while maintaining the efficient movement of people and goods. The Committee's objective in tabling this report is to contribute to the ongoing discussion of border issues that is being undertaken at various levels. In the course of its study, the Committee heard from a number of witnesses, including the Minister of Citizenship and Immigration, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). The Committee also travelled to various ports of entry in Eastern and Western Canada to assess the current state of border security and to talk with the people working on the front lines. Half of the Committee members visited Eastern Canada — including St. Stephen and Woodstock in New Brunswick, and Lacolle, Stanstead and Montreal in Quebec — and the other members toured key ports of entry in Western and Central Canada — including Vancouver, British Columbia, Emerson, Manitoba, and Windsor, Ontario. In the course of these visits, the Committee had the opportunity to meet with representatives from such Canadian and U.S. bodies as Citizenship and Immigration Canada (CIC), the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA), the RCMP, CSIS, the U.S. Immigration and Naturalization Service (USINS) and the U.S. Customs Service (USCS). In some locations, we also met with Canadian provincial officials, and toured both Canadian and U.S. border facilities.

It has become clear to the Committee that when addressing the issue of security, the border must be viewed as a continuum. We must not focus solely on individuals

presenting at a port of entry. We must look at the entire process involved in international travel, trade and migration. From the time that someone purchases an airline ticket or applies for a visa, our security procedures must be in effect. Working with the United States and other allies, we must focus our collective resources — particularly intelligence resources — to meet the challenges facing our nations.

In the previous Parliament, this Committee studied the issue of border security in the context of the refugee determination process. In our report entitled *Refugee Protection and Border Security: Striking a Balance*, tabled in the House of Commons in March 2000, we recommended various measures, many of which have now been implemented. This report builds upon our previous work and addresses newly raised issues and concerns.

As the Committee cautioned in that earlier report, the fact that immigration and border security are being examined together should not be taken to imply that immigrants or refugees pose a particular risk to Canada. On the contrary, immigration has for centuries been the engine driving the development of our country. Today, more than ever, it is vital that Canada continue to be a welcoming land to ensure our economic growth. In this report, the Committee firmly believes that the following points must be emphasized:

- Canada must continue to provide asylum to those facing persecution in their home countries in a manner that complies with the high standards we have thus far established.[1]
- Canada must continue to welcome immigrants from all cultures and national origins.
- Immigrants make significant contributions to our society and are essential for our economic development. One thing that has not changed since September 11th is the demographics in Canada; immigration must continue to play a significant role in addressing the consequences of an aging population.

---

1 The 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees, of which Canada is a signatory, defines a "refugee" as a person who "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it."

CHAPTER 1: RECENT MEASURES — *THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT*

Before September 11th, the Committee was already examining many of the issues canvassed in this report. The threat of terrorism was brought home for numerous people by the attacks on New York and Washington, but our country's border security is not an issue of recent genesis.

Earlier this year, the Committee held extensive hearings on Bill C-11, the *Immigration and Refugee Protection Act*. Substantive amendments to the legislation were made by the Committee in response to concerns expressed by witnesses and Committee members. The Act received Royal Assent on 1 November 2001 and will come into force in June 2002.

This legislation demonstrates Canada's continued dedication to the Geneva Refugee Convention and its Protocol. The *Immigration and Refugee Protection Act* also reinforces Canada's commitment to welcoming immigrants and refugees, and reflects the long-standing goals of reuniting families and promoting economic growth through immigration.

The new Act will also strengthen security measures. As confirmed by representatives of the intelligence community who appeared before the Committee, the legislation enhances the capabilities of those responsible for our country's security. The new process of immediately screening refugee claimants (something this Committee recommended in our March 2000 report), the new offence of trafficking in people and the increased penalties for human smuggling were some of the examples cited by witnesses as specific improvements. As well, Bill C-11 expands the powers of arrest and detention and creates new grounds of inadmissibility to Canada. Appeals have been restricted and the security certificate procedure has been condensed.

The Immigration and Refugee Board will also be altered by the new legislation. Refugee hearings will be conducted by a single member and all relevant risks to the claimant will be considered at one hearing. Repeat refugee claims will no longer be permitted and a new Refugee Appeal Division will be created to ensure consistent jurisprudence and a reduced reliance on lengthy Federal Court proceedings. The division responsible for detention review and inadmissibility hearings will now be given access to sensitive protected information through a secure process that was formerly only available in Federal Court. All of these procedures, along with the restriction of appeal rights for serious criminals and those who pose a security risk, will expedite decisions and removals.

The *Immigration and Refugee Protection Act* represents a significant step in addressing current security concerns. Even though drafted before September 11th, the legislation was clearly created with the threat of terrorism in mind. How the Act will be implemented and what resources will be allocated were key issues considered by the Committee in the preparation of this report.

The Committee notes that the recently introduced Bill C-42, the *Public Safety Act*, proposes amendments to the current *Immigration Act* as a way of implementing some of the provisions of the *Immigration and Refugee Protection Act* before it is scheduled to come into force on 28 June 2002. Of particular note, Bill C-42 would immediately grant immigration officers the expanded powers of arrest and detention set out in the *Immigration and Refugee Protection Act*. The Committee also notes with approval the obligation Bill C-42 would impose on transportation companies to provide basic data about all Canada-bound passengers prior to their arrival in Canada.

CHAPTER 2: CANADIAN BORDER SECURITY — THE COMMITTEE'S FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

A. The Effects of 11 September 2001

Evidence to date indicates that the attacks of September 11th were largely orchestrated and carried out by a group of people who entered the United States legally. The latest reports suggest that the suspected terrorists had valid visas issued by the American State Department. U.S. authorities were, unfortunately, unable to detect the threat posed by those individuals. Media reports also suggest that some of the terrorists had been in the U.S. for a considerable amount of time prior to the attacks.

The Committee realizes that in the modern global economy, it is essential that we facilitate the transnational movement of people and goods. We cannot cut ourselves off from the outside world out of fear of terrorism. Not only would it be impractical but, as we have learned from history, terrorism is not necessarily only a foreign menace. However, September 11th clearly demonstrated that the threat of terrorism is, in part, an external threat and the response to it must therefore be addressed in the context of our immigration system.

I. Security Misconceptions After September 11th

The first witnesses heard by the Committee in the course of this study were the Commissioner of the RCMP and the Director of CSIS. Commissioner Guiliano Zaccardelli emphasized the importance of maintaining perspective in this time of heightened anxiety and assured the Committee that we still live in the safest country in the world. Both he and CSIS Director Ward Elcock also stated emphatically that Canada is not a haven for terrorists. Rather, both agreed that we face complex problems that are common to all western democracies, including the United States.

In contrast with these assurances from the leaders of our intelligence community, the Committee has noted serious misrepresentations of the threat to Canada posed by immigrants and refugee claimants and, more specifically, misrepresentations of the threat Canada could pose to the United States. We need to let the world — and especially the U.S. — know that we have strong security measures in place and that further steps are being taken to protect our societies. The negative effect of these incorrect perceptions cannot be overemphasized. While improvements are necessary in some areas, Canada is not the leaky sieve that some have suggested. The Committee appreciates the fact that U.S. Ambassador Paul Cellucci has publicly rejected such spurious assertions and acknowledges that Canada is confronting the same difficulties faced by the United States

and other western nations. More work must be done to ensure that others are similarly well informed.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and other government departments make an effort to educate the public, both here and abroad, so that unsubstantiated and unwarranted concerns about Canada's border security are refuted. Ongoing and proposed measures must be communicated widely. Such educational efforts should also be addressed to American legislators.

II. The Immediate Effects Felt at the Border

September 11th has already had a significant effect on day-to-day operations and practices at Canada's border posts. In particular, the Committee noted that examinations are now much more thorough for all travellers. Customs officers, who are responsible for the primary inspection line (PIL) — the first line of inspection at ports of entry — have begun referring more people to immigration officers for detailed secondary interviews. At the airports we visited, security was noticeably heightened. There are more surveillance cameras and more personnel. Although traffic at all ports of entry has decreased, these and other new security measures have resulted in increased travel times.

Trade and traffic flow facilitation post-September 11th is therefore key. At the Windsor, Ontario crossing, the Committee saw first-hand the problems facing regular cross-border traffic. Both commercial and non-commercial travel takes longer and this has a profound economic impact. How best to address this issue is discussed in subsequent sections of this report, but the Committee feels that delineation of a guiding principle is necessary.

The Committee recommends that:

Border practices should continue to be guided by the primary objectives of safety, security and efficiency.

B. The Impact of the New *Immigration and Refugee Protection Act* (Bill C-11)

As noted, the new *Immigration and Refugee Protection Act* will soon be in effect. The Committee heard concerns expressed by some witnesses and front-line workers who are worried about its implementation. Disruption is anticipated and the process may be a challenge for management.

One issue that was consistently raised was the new process for the "front-end screening" of refugee claimants. Security checks that used to occur only in the context of a refugee hearing or following an application for permanent residence are now being conducted immediately upon initiation of a refugee claim. This was something the Committee recommended in our report of March 2000 and we are pleased to see its implementation. This screening process is not contingent upon the new legislation and has thus already begun.

While these front-end checks are crucial, the Committee understands that accurate information may be difficult to obtain in a timely manner. Greater coordination of and access to intelligence resources are necessary, but it is also clear that skilled front-line workers are essential in this process. Often, the Committee heard, it comes down to the experience of the border officers who are able to "red-flag" individuals based on inconsistencies in their interviews or gaps in their work or educational histories.

Related to these concerns was the 72-hour timeframe for the determination of eligibility for referral to the Immigration and Refugee Board of Canada (IRB). A deemed referral after three working days will come into effect under the new Act and should expedite processing; the sooner the IRB gets the file, the sooner a refugee claims officer can review it and a hearing date can be scheduled. The deemed referral does not prevent further security checks being done, nor does it prevent revoking the referral if it is subsequently discovered that the claimant was not in fact eligible to be referred. The Committee also notes that in the current process, the vast majority of claims are deemed eligible to be referred to the IRB.

The concern that has been expressed time and again is that a security review cannot be completed within 72 hours. However, as noted, the legislation does not impose a time limit for security checks and new information can halt the refugee process at any point. Moreover, foreign nationals may be arrested and detained should the need arise. The Committee believes that the legislative scheme is entirely appropriate and need not be altered. However, it is noted that specialized skills and information resources would clearly make the process more effective and less time consuming, which would hopefully result in fewer detentions being necessary.

The Committee understands that concern regarding the implementation of new legislation is not uncommon among those responsible for day-to-day administrative duties and September 11th may have served to further heighten the apprehension of front-line workers. It is clear that current staff levels are a problem at some border posts. However, in our visit to the Lacolle port of entry — where there is a very high volume of refugee claims — the Committee was struck by the fact that pre-screening and the 72-hour referral requirement were *not* matters of concern. Workers there indicated that they are able to process claimants effectively within this time period. This may be contrasted with the concerns of Windsor employees, who fear it will be impossible to carry out the 72-hour process with current resources.

The Committee recommends that:

National standards for front-end screening be established based on best practices and that staffing levels be increased where necessary to ensure that front-end screening is an effective and expeditious process. Proper training, including training in cross-cultural understanding, will be necessary to implement these national standards.

Specialized teams be established to process refugee claimants at high volume ports of entry.

Concerns were also expressed regarding the implementation of the Pre-Removal Risk Assessment (PRRA) procedure. The PRRA is a new administrative process for all individuals subject to a removal order. Currently, failed refugee claimants can request a post-determination risk review and anyone can make an application to the Minister on humanitarian and compassionate grounds for special permission to stay in Canada. With the PRRA, an immigration officer will apply the same protection grounds considered by the IRB (i.e., the Refugee Convention, the Convention Against Torture, the risk to life and the risk of cruel and unusual treatment or punishment).

A positive PRRA determination will result in refugee protection and an opportunity to apply for permanent residence, except for serious criminals and those who are inadmissible on grounds of security, violating human rights or organized criminality. For these people, the Minister's delegate would balance the risks to the individual against the nature and severity of the acts committed and the potential danger to Canada. A positive decision would result in stay of removal but not protected status. A negative decision would result in deportation.

The concern raised by witnesses was that the PRRA process could face a massive backlog as soon as it is in effect because thousands of people currently facing removal could apply under this new provision. The Department has responded by stating that the PRRA will be closely linked in time to the finalization of removal arrangements. Thus, it is suggested, only when removal arrangements are complete will the person subject to deportation be given notice that he has 15 days to make PRRA submissions. By conducting a PRRA only when removal is imminent, flow volume may be managed by the Department.

Given the number of outstanding removal orders, the Committee shares the concern that the PRRA may strain departmental resources when the new Act takes effect.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada should ensure that sufficient resources are allocated to address concerns surrounding implementation of the Pre-Removal Risk Assessment.

C. Canada and the U.S. — Cooperation, Coordination, Partnerships

Throughout its travels across Canada, the Committee was continually impressed by the high level of cooperation and interdependence between Canadian and American governmental organizations and port of entry officials. Many emphasized that working together — often through local arrangements and information exchanges — came naturally and was utterly crucial for the security of both countries and the safety of border workers. This natural affinity for cooperation is not surprising. In St. Stephen, New Brunswick, there are strong community ties across the border with Calais, Maine as people on both sides enjoy cross-border friendships, marriages and festivals. In Stanstead, Quebec, the border runs through the centre of town. Canadian and U.S. customs and immigration officials are located on different floors of Vancouver International Airport and may run up or down several times a day to consult with each other.

The Canada-United States Accord on our Shared Border was announced on 25 February 1995, and commits both governments to:

- providing enhanced protection against illegal and irregular border activity;
- facilitating the movement of people and goods;
- promoting international trade; and
- reducing costs to both governments and the public.

The Accord has spawned a number of initiatives, which are being implemented under the guidance of a coordinating committee composed of representatives from Citizenship and Immigration Canada, the U.S. Immigration and Naturalization Service, the Canada Customs and Revenue Agency, the U.S. Customs Service, the Department of Foreign Affairs and International Trade and the U.S. Department of State. For example, the CIC-USINS Border Vision project incorporates overseas interdiction, information sharing, policy coordination and land, marine and air cooperation to deal with problems both at the border and along an international continuum, starting from the source overseas to the point of arrival. In a world of global organized crime, it is crucial to view the border as a continuum.

The Committee recommends that:

Canada and the United States place an increased emphasis on the speedy implementation of joint initiatives developed, and continuing to be developed, under the Shared Border Accord.

I. Refugee Claimants from the United States

The Committee heard that many refugee claimants come to Canada through the United States. For the past few years, approximately one-third of claimants entering the Canadian process have had the opportunity to claim asylum in the U.S. but instead chose to come to our country. In fiscal year 1999-2000, 10,967 asylum seekers embarked from the U.S., representing 34% of all refugee claims. In 2000-2001, over 11,000 claimants entered from the U.S., 37% of that year's total claims. The Committee dedicated significant time to analyzing this situation.

The IRB Chairperson, Peter Showler, appeared before the Committee and addressed the differences in the Canadian and American refugee determination systems. Beginning with the observation that the American asylum system is considerably more complicated than ours, Mr. Showler noted that:

- For the nationals of some countries, it is easier to obtain permission to enter the United States than it is for Canada.
- Canada has an overseas interdiction program that prevents many potential refugee claimants from coming to Canada.
- People may prefer to claim refugee status in Canada for personal reasons. For example, they may have family here or they may be Francophone.
- When taking into account all levels of review and other means of remaining in the United States, Canada and the U.S. allow similar percentages of claimants to stay. In Canada, the figure is 58%; it is approximately 52% in the U.S.
- More claimants are detained in the U.S. than in Canada.
- The American hearing process for asylum claims in the immigration court is an adversarial process; that is, a lawyer appears on behalf of the government to oppose the claim. In Canada, a refugee hearings officer appears at the hearing to question the witnesses and assist the decision-maker, but our process is considered to be non-adversarial.

Other witnesses made reference to the effect that American foreign policy has had on the determination of asylum claims made in the U.S. in the past. Canada has

had — and still does in some cases — policies in respect of some countries that are at odds with those of the United States. Cuba is one such example and in the 1980s and 1990s, refugee claimants from El Salvador appear to have had a more difficult time obtaining status in the U.S. as a result of American support of the right-wing regime in that country.

The Committee also notes that refugee claimants in Canada have significantly greater access to government-funded services, such as legal aid and social assistance, and can apply for work and student authorizations while their claim is being processed. Access to such benefits is entirely appropriate, but the lack of similar assistance in the United States may explain some of the refugee traffic.

a. Safe Third Country

The question of refugee claimants coming from the U.S. prompted the issue of "safe third country" agreements. Under the current and the new legislation, the Minister may designate a country as a state to which refugee claimants may be returned to make their claims. To establish such an arrangement with the United States would require the negotiation of a bilateral agreement. This was attempted in the mid-1990s, without success.

The Committee believes there is merit in again attempting to negotiate such an arrangement with the U.S., but cautions that it is not a "magic bullet" that will solve the increasing demands placed on our refugee determination system. It would be one tool among many. It is apparent that front-line border workers overwhelmingly favour the pursuit of a safe third country agreement with the United States and believe that overall efficiencies may be achieved. As well, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has guidelines regarding the application of the safe third country concept. Following these guidelines, Canada could pursue an arrangement with the U.S. that would ensure compliance with our humanitarian obligations.

The Committee recommends that:

While maintaining Canada's commitment to the Refugee Convention and our high standards in respect of international protection, the Government of Canada should pursue the negotiation of safe third country agreements with key countries, especially the United States.

b. Direct-Backs

Security concerns respecting claimants seeking to enter Canada from the U.S. can be partially addressed through a process known as "direct-back." Whether the U.S. is officially designated as a "safe third country" or not, refugee claimants are clearly not at risk of persecution while on American soil. With the agreement of our U.S. counterparts,

refugee claimants should, when warranted due to resource constraints, be directed back to the U.S. until Canadian authorities can satisfy themselves that the claimants do not pose a security risk. Once a security check is satisfactorily completed, claimants would be permitted to enter Canada for the processing of their claim. The Committee notes that this process has been used in the past on a limited basis by both Canada and the U.S.

The Committee recommends that:

Pending the establishment of a safe third country agreement, which would be preferable, direct-backs be used where possible as an alternative to detention when initial checks cannot be completed expeditiously.

II. Coordinate Visa Requirements

Canada and the U.S. each have lists of countries whose nationals are not required to apply for a visitor visa before appearing at a port of entry. While there is some overlap, our list of visa-exempt countries does not correspond precisely with that of the Americans (see Table I). For example, the Committee heard that the United States does not have a visa requirement for Argentina while Canada does. As a result, many Argentineans have entered the U.S. and then travelled to the border to claim refugee status in Canada. In 1999, only 22% of claimants from Argentina were recognized as Convention refugees by the IRB.

Table 1: Comparison of Visa Requirements in Canada and the United States

Persons Not Requiring a Visa to Enter Canada	Persons Not Requiring a Visa to Enter the United States
Citizens of: • Andorra, Antigua and Barbuda, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Belgium, Botswana, Brunei, Costa Rica, Cyprus, Denmark, Dominica, Finland, France, Germany, Greece, Grenada, Hungary, Iceland, Ireland, Israel (National Passport holders only), Italy, Japan, Kiribati, Liechtenstein, Luxembourg, Malaysia, Malta, Mexico, Monaco, Namibia, Nauru, Netherlands, New Zealand, Norway, Papua New Guinea, Portugal, Republic of Korea, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent, San Marino, Saudi Arabia, Singapore, Solomon Islands, Spain, Swaziland, Sweden, Slovenia, Switzerland, Tuvalu, United States, Vanuatu, Western Samoa and Zimbabwe;	**Citizens of:** • Andorra, Argentina, Australia, Austria, Belgium, Brunei, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, the Netherlands, New Zealand, Norway, Portugal, San Marino, Singapore, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, The United Kingdom*, Uruguay * For citizens with the unrestricted right of permanent abode in England, Scotland, Wales, Northern Ireland, the Channel Islands, and the Isle of Man.
• Persons lawfully admitted to the United States for permanent residence who are in possession of their alien registration card (Green card) or can provide other evidence of permanent residence.	
• British citizens and British Overseas Citizens who are re-admissible to the United Kingdom;	
• Citizens of British dependent territories who derive their citizenship through birth, descent, registration or naturalization in one of the British dependent territories of Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Falkland Islands, Gibraltar, Montserrat, Pitcairn, St. Helena or the Turks and Caicos Islands;	
• Persons holding a valid and subsisting Special Administrative Region passport issued by the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China;	
• Persons holding passports or travel documents issued by the Holy See.	

As well, witnesses appearing before us testified that in many cases where visas are required, it may be easier to obtain visitor status in the U.S. than in Canada. This too may be contributing to the flow of refugees from the U.S.

Witnesses suggested that these two factors have affected migration flows and the Committee feels that some coordination between our countries would be advisable.

The Committee recommends that:

Canada work with the United States to coordinate visa requirements where possible to address any impact felt at the border as a result of incongruity.

III. Pre-Clearance of People and Goods

At both air and land ports of entry across the country, the Committee was told that security processes and facilitation of the movement of people and goods could be significantly enhanced with more pre-clearance systems for low-risk travellers and commercial carriers. Border officials noted that if the flow of low-risk traffic was improved, more resources would be available for detecting security risks. It is important to understand that the pre-clearance needs of international airports and land border crossings are different, the former dealing largely with people and the latter providing a key point of continuous passage for travellers and numerous commercial goods.

The CANPASS programs under the Shared Border Accord provide one form of pre-clearance facilitating the movement of travellers into Canada from the United States at land ports of entry and at the Vancouver International Airport. Canadian citizens and permanent residents submit an application form and undergo a security check, and if accepted in the program they receive a decal for their vehicle allowing them to pass through a designated lane at the border crossing. One of the shortcomings of this program, the Committee was told by border officials, is that it is tied only to the decal on the vehicle; there is not necessarily a direct check of all the people in a vehicle crossing through a CANPASS lane. A similar U.S. program, called PORTPASS Dedicated Commuter Lanes, exists for entry into the United States. Both CANPASS and PORTPASS lanes have been closed all along the border since the events of September 11th, and this has greatly exacerbated delays at busy border crossings.

At the Windsor port of entry, the Committee was briefed on the NEXUS program, another Shared Border Accord initiative for managing low-risk travellers at land border crossings. NEXUS is led by CIC, with the full collaboration and cooperation of the CCRA, the USINS and the USCS. It has many advantages over CANPASS and PORTPASS, including common eligibility requirements, a common sanctions regime, a joint enrolment process, a common card, and a single application form and instruction process. The application is seamless to applicants on both sides of the border; users from both countries apply through the same centralized process. CIC carries out full criminality checks using Canadian and U.S. databases and applicants must be free of convictions on both sides of the border. Each of the four government partners retains the right to refuse the application of a person. Successful applicants receive a biometric hand geometry proximity card that must be presented upon crossing the border; the licence plate of the car is read electronically and the licence plate information must correspond with the card information. A key security advantage of NEXUS is that the person is directly linked to a specific car and this is checked each time the person crosses the

border. NEXUS is a pilot project at the Sarnia-Huron port of entry, but has been put on hold following the events of September 11th.

Under the Shared Border Accord, a CANPASS Airport program has been developed and implemented at the Vancouver International Airport to facilitate entry of pre-approved, low-risk frequent air travellers between Canada and the United States. As with the land border programs, it too has been discontinued since the events of September 11th. Both CANPASS Airport and its U.S. equivalent, the INSPASS, use biometric hand geometry proximity cards to confirm an individual's identity and to verify admissibility into Canada. These processes allow pre-screened frequent travellers between Canada and the U.S. to bypass the traditional face-to-face interview at the airport primary inspection line and use an automated kiosk. Such persons are still subject to random checks by Canadian and U.S. customs and immigration officers.

The Committee recommends that:

The Canadian and U.S. governments facilitate entry of low-risk travellers by reinstating the CANPASS/PORTPASS programs at land border crossings, as long as each person in the car is checked. Emphasis should also be placed on full implementation of the NEXUS program at all land ports of entry.

The Canadian and U.S. governments facilitate the entry of low-risk, frequent air travellers between Canada and the U.S. by reinstating the CANPASS Airport and INSPASS programs, respectively, at applicable international airports, and expanding it to all Canadian international airports.

The Committee witnessed long line-ups of commercial traffic waiting to cross at busy land border crossings. At the Windsor port of entry, for example, an average of 7,000 goods-bearing trucks pass each day. In many cases, customs brokers have prepared the declaration documentation before the truck leaves and the border check goes quickly. At the Emerson, Manitoba port of entry, where about 750 trucks cross each day, only about 28% of this commercial traffic needs to be stopped and inspected in detail. Nonetheless, the Committee was told at various ports of entry that pre-clearance of commercial traffic would significantly reduce the line-ups by facilitating the movement of low-risk traffic. Again, this would free up resources for higher risk traffic.

The Canadian government is in the process of implementing a customs self-assessment program whereby certain companies would be able to organize pre-clearance of the cargo before arrival at the border. As well, officers the Committee met suggested a general pre-arrival release system to allow more coordinated pre-clearance of commercial traffic. Border officers thought these initiatives would significantly reduce commercial traffic congestion at border crossings, especially if the

U.S. were to implement similar programs for U.S.-bound commercial traffic. The perfect example of the need for such programs is at the Windsor-Detroit crossing where auto-industry related commercial traffic traverses the border continually each day.

The Committee also heard from border officials that a significant security concern is the inadmissibility of U.S.-based commercial drivers entering Canada. We were told that on average 18% of such drivers are inadmissible to Canada, usually because of minor convictions, but because they are not routinely checked at the border they pass back and forth between Canada and the U.S. regularly. It was suggested that a commercial driver registration program be implemented to allow better verification of the identity and background of commercial drivers.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with their U.S. counterparts to put in place customs self-assessment and pre-arrival release programs to facilitate movement across the border of low-risk commercial traffic thus freeing up resources for use on higher risk traffic.

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with their U.S. counterparts to implement a joint commercial driver registration program.

iv. Information and Intelligence Collection and Sharing

Information and intelligence collection and sharing are key elements of border security. This was an important message the Committee heard across the country. Border officials stressed that more of both must occur for them to be able to do their work effectively. We heard that having as much information as possible about inadmissible persons before they arrive in the country is extremely helpful, especially in the context of people smuggling and people trafficking.

As part of the Border Vision program, Canada and the U.S. signed a Statement of Mutual Understanding on Information Sharing in 1999 to facilitate the exchange of intelligence on irregular migration. As well, the creation of the Canada-U.S. North Atlantic Region Intelligence Group enables the RCMP and the U.S. Border Patrol in the Atlantic region to work together to optimize their resources in identifying soft spots along the border. These initiatives are in place and are working well, but more needs to be done to promote information sharing between Canada and the United States. At Lacolle, Quebec, we heard about a successful pilot project giving Canadian border officers access to the USINS Automated Biometric Identification System (IDENT), a U.S. database providing fast accurate identification of individuals through fingerprints and photographs. These

sorts of projects must be implemented across the country once it is shown that they are effective.

The Committee was told many times about the highly effective and regular flow of information on the ground between port of entry officers in each country. Yet the same officers expressed frustration at the snail's pace at which important information they required flowed between each country at the national level. Some port of entry officials expressed concerns about differences between privacy and disclosure laws in the two countries limiting the extent to which information, especially sensitive information, could be shared. Others stressed that for information and intelligence sharing to be effective it must be completely mutual; one party cannot hold certain information back. A Justice Canada official told the Committee that the legal obstacles preventing information flow are few. It is simply a matter of both countries being more proactive. The Committee is convinced that Canada and the U.S. must be more proactive about encouraging the flow of information and the coordination of intelligence efforts at all levels.

The Committee recommends that:

The governments of Canada and the United States seek new ways of sharing information relating to border security. Cross-border information sharing initiatives that have proven effective should be implemented throughout Canada.

The governments of Canada and the U.S. be more proactive about encouraging the flow of information and the coordination of intelligence efforts at all levels. If privacy and disclosure laws prove to be impediments to information flow, the countries should consider amending the legislation in question and/or negotiating new bilateral agreements to facilitate information sharing.

The Committee also heard numerous comments about the need for more and better coordinated information sharing between governmental organizations within Canada. Citizenship and Immigration Canada has national, regional and local partnerships in place, some formal and some informal, with the key enforcement and intelligence agencies — such as the CCRA, the RCMP, other police forces, CSIS, provincial departments — but officers still felt that the coordination of security issues could be improved, possibly by increasing the use of formal cross-agency partnerships.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada actively pursue the development of formal partnerships with other agencies to facilitate the flow of information when dealing with security issues.

v. Joint Enforcement and Investigation

Effectively patrolling the 8,895 kilometres Canada-U.S. land border poses serious challenges of distance and resources, especially between ports of entry. One innovative solution has been the creation and implementation of Integrated Border Enforcement Teams (IBETs) to patrol various eastern and western border stretches. The Committee was impressed by how IBETs overcome the jurisdictional and capacity limits of a single agency and country by combining the forces and resources of all relevant agencies and both countries.

IBETs are generally composed of representatives from CIC, the CCRA, the RCMP, the U.S. Immigration and Naturalization Service, the U.S. Customs Service, the U.S. Border Patrol and the U.S. National Guard. They may travel together or separately patrol their respective side of the border while in communication with each other. Intelligence information and technology are key components of IBET operations and significantly enhance their flexibility. IBETs make use of hidden motion-triggered cameras and motion detectors to assist at remote locations between ports of entry. Based on analyses of tips and technological data, the teams are able to react quickly to intercept people crossing the border illegally. The Committee heard that communication can be a problem because Canadian and American enforcement agencies use different protected radio frequencies. In the Prairie region, the RCMP sometimes distributes common radios to all team members before they begin a shift. The Committee also noted that the level and availability of resources of each country may vary from region to region along the border. For example, we heard of areas where U.S. authorities are able to conduct air surveillance using helicopters. It is important to ensure that efforts and equipment are coordinated to give IBETs access to key tools such as air support.

The Committee was informed by some RCMP officers of the general difficulty in conducting cross-border investigations when they are obliged to make inquiries and obtain information centrally through Ottawa or Washington. Precious time is lost and sometimes the information never materializes. They explained that more joint initiatives like the IBETs — which they indicated work extremely well — are required to facilitate investigations and information exchange.

The Committee recommends that:

The governments of Canada and the United States put in place sufficient regional Integrated Border Enforcement Teams to cover the entire Canada-U.S. land border at all times.

The IBETs should be sufficiently equipped to communicate effectively and to respond immediately to irregular border activities. They should be assisted by tools and technological aids such as air support, motion detectors and motion-triggered cameras. The efforts and equipment of both countries should be coordinated to ensure maximum efficiency.

vi. Joint Facilities

Under the Shared Border Accord, joint Canada-U.S. facilities are to become a reality at three locations so far:

- Coutts, Alberta / Sweetgrass, Montana;
- Little Gold Creek, Yukon / Poker Creek, Alaska; and
- Osoyoos, British Columbia / Oroville, Washington.

Each project will bring the border service agencies of both countries under one roof or in closer proximity, thereby increasing security for the personnel and travellers.

Border officers of both countries indicated to the Committee that joint facilities would be a positive development at small, remote ports of entry — where there is already extensive cooperation and in some cases even facility sharing — but could be complicated and decrease efficiency at larger border crossings. One potential problem brought up repeatedly was that U.S. border officers carry a firearm, while those in Canada do not. Officers questioned how this would play out day-to-day and in potentially violent enforcement situations. Yet, the Committee was also told that one of the best reasons for combined infrastructures is precisely because Canadian officers will be better protected by being in the same building as armed American officers.

The Committee recommends that:

The governments of Canada and the United States consider constructing more joint border facilities. Such facilities would be most effective at small, remote ports of entry.

D. Canada and the World — Overseas Interdiction

The Committee strongly believes there are great benefits to be had by cooperating with other governments to jointly monitor and screen foreign travellers. We need to develop a broader immigration control network to ensure that security screening is not left to the port of entry. During our study, we heard that some networks of Immigration Control Officers (ICOs) have been created; for example, there is a team composed of Canadian, Australian, Dutch and Swedish authorities in Bangkok that shares resources. The Committee also heard that Australian, U.S. and British authorities overseas have been cooperating with Canada in screening airline passengers. However, it appears as though cooperation has thus far been limited.

The Committee recommends that:

More information exchanges and coordinated intelligence activities be pursued with other governments for the screening of travellers.

As with other areas discussed in this report, current staffing levels overseas are problematic. According to figures for June 2001, there were only 44 ICOs working with airlines and foreign control officers to detect potential security threats and fraudulent documents. This is Canada's first line of defence and it must be properly resourced. The Minister has indicated that there are plans to increase our complement of ICOs by twofold and the Committee believes that ICO staffing must be given a high priority.

The Committee recommends that:

More immigration control officers be hired to work overseas and that related infrastructure resources be provided. This should be a top priority.

To support our ICOs, other resources will be required. Technology issues are discussed elsewhere in this report, but it bears repeating that our ICOs require better tools in this regard. The Committee also heard of a desire for greater intelligence support. While this in part will come from exchanging information with our allies, our own intelligence services — the RCMP, CSIS and the Communications Security Establishment — need to provide more assistance.

The Committee recommends that:

Greater intelligence resources be made available by the RCMP, CSIS and the Communications Security Establishment to our visa posts abroad. This may entail more RCMP and CSIS officers being posted overseas.

Concerns were expressed to the Committee about locally engaged personnel (LEPs) at our embassies and consulates abroad. There have been reports of bribery and corruption and investigations have resulted in some criminal charges being laid. The Committee notes that LEPs are essential to our visa operations because of linguistic needs. They also provide an important cultural bridge to the local community. Given the important role they play and the fact that apparently small numbers have been the subject of allegations of improper conduct, the use of LEPs should not be discouraged. However, we must ensure that security checks on LEPs are thorough, as thorough as the reviews performed on our Canadian staff who must undergo criminal record and other checks.

The Committee recommends that:

Locally engaged personnel at our visa posts overseas be required to undergo enhanced security screening.

The Committee heard concerns related to identity documents and security measures in the context of air travel. While carrier sanctions exist to ensure that the airlines do not permit undocumented travellers to board, it is evident that significant numbers of people dispose of their documents en route to Canada. The Committee received evidence that the "pouching" of documents has been used by some airlines; that is, passports, visas and other travel documents are taken by the flight crew and returned at the end of the trip where the inspection by immigration or customs officers occurs. This process seems unwieldy and on flights with hundreds of passengers would likely cause excessive delays. As an alternative, the Committee believes that the use of scanning devices is preferable. Digital technology is readily available that allows for the efficient and rapid storage of images. Should someone present at an airport primary inspection line without documents, the scanned information could be easily retrieved.

The Committee recommends that:

Travel documents be scanned digitally prior to boarding.

One other option was considered by the Committee. According to witnesses and front-line airport personnel we met, immigration and customs officers on occasion meet and process passengers as soon as they step off the plane. This prevents the disposal of documents between the plane and the regular customs counter. Equally important, it ensures that individuals can be identified as having arrived on a specific flight. In the event that documents have not been scanned as per our recommendation, use of disembarkation teams should be expanded.

The Committee recommends that:

Disembarkation teams should be used as much as possible for flights identified as problematic.

It is also important for air travel security that Canadian border personnel have access to the airlines' passenger lists in advance of flights departing for Canada. This is routinely done in some countries. As of yet, it is not mandated in Canada but the Committee is aware that amendments proposed in Bill C-42 would address this concern.

The Committee recommends that:

Airlines be required to provide passenger lists to Citizenship and Immigration Canada and other appropriate governmental agencies prior to flight departure for all flights bound for Canada.

While Canada does not have exit controls, the Committee heard that other countries, including the United States, have some form of required reporting for people leaving the country. Even though it may simply be a card filled out by the traveller, such information could be of use to our border control officials.

The Committee recommends that:

As part of the sharing of information with other nations, we seek access to the information provided in the course of their exit control processes.

However, the Committee cautions that access to such information should not decrease the thoroughness of our own screening procedures.

E. Enforcement and Program Delivery

I. A Greater Role for Immigration at the Primary Inspection Line

All persons entering Canada, whether at a land border or an airport, arrive at the primary inspection line (PIL) where they are first interviewed by a customs officer, who must decide whether to admit the person or to refer the person for an immigration secondary examination. The officer has the discretion to admit a person subject to the mandatory referral list, which includes:

- persons believed to be inadmissible;
- persons — other than Canadians — who have been charged or convicted of a criminal offence;
- persons where referral has been requested by Citizenship and Immigration Canada;
- persons claiming refugee status or asylum; and
- persons intending to stay longer than six months.

Persons referred for a secondary examination are often students or people coming to work in Canada. At the secondary line, their study or work documentation is checked, or issued if necessary. As well, refugee claimants are processed through the secondary

line. Approximately 98% of travellers to Canada are cleared by customs at the PIL, while the other 2% undergo a secondary examination by immigration officials.

Customs officers receive some immigration training, but they are responsible for enforcing 55 different statutes at the PIL, only one of which is the *Immigration Act*. The Committee was told that having a greater immigration presence at the PIL would enhance security. This was not meant to imply that all the immigration checks should be done at the PIL, but just that there would be complete assurance of immigration rules being consistently enforced. There is the risk that a greater immigration presence at the PIL would slow down processing, but this could be counterbalanced with such innovations as the NEXUS program, described above, for low-risk, frequent travellers.

It was suggested to the Committee that a solution might be to consolidate customs and immigration into one body, or to restructure the current system so that customs and immigration officers are fully cross-trained in each other's duties. As an example, some border officials pointed to the American system whereby USCS and USINS officers receive full cross-training. At the Emerson, Manitoba/Pembina, North Dakota port of entry, the Committee witnessed how USCS and USINS officers actually alternate staffing the PIL.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work together to enhance security by improving the immigration presence at the primary inspection line. These cooperative efforts could involve full cross-training of immigration and customs officers, or possibly consolidation of the two bodies into a single entity.

It is also important that there be an adequate immigration presence at marine ports of entry. Much seaport traffic is commercial and thus is handled primarily by customs officers. However, incidents such as the four ships that arrived in the summer of 1999 on the British Columbia coast carrying 599 Chinese migrants highlight the need for a seaport immigration presence. The Committee was surprised to learn that since the early 1990s a single, full-time immigration officer has been responsible for the entire Port of Vancouver. This can pose serious capacity challenges, especially between April and October when an average of three cruise ships call at Vancouver daily, each bearing about 1,500 passengers and 1,000 crew members.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada ensure that marine ports of entry across the country are staffed with sufficient immigration personnel to meet capacity challenges, especially during the months spanning spring to autumn.

II. "Streaming" Traffic at Ports of Entry

The Committee notes that the examination functions carried out by customs and immigration officers at ports of entry require a constant balancing of facilitation and enforcement needs. Furthermore, it is important to understand that each port of entry is different and may have different needs. The Ambassador Bridge port of entry in Windsor, Ontario — the busiest land border crossing point in Canada with about 11 million travellers annually — will clearly have different needs from Dorval Airport in Montreal, Quebec.

As described earlier in this report, enforcement can be enhanced through secure facilitation of low-risk frequent travellers and commercial traffic at ports of entry. Such "streaming" of traffic frees up limited resources for more focused use in detecting and preventing high-risk traffic from entering Canada. Air and land port-of-entry initiatives such as those described above — CANPASS, NEXUS, CANPASS Airport, customs self-assessment and pre-arrival release programs — are a significant step toward a secure and seamless border.

The Committee was also told of a promising pilot project recently begun at Dorval Airport in Montreal, Quebec, whereby a separate inspection line has been set up for people arriving from overseas. Whether they are students, temporary workers or new permanent residents, because they have been previously approved overseas they are processed in a separate room with customs and immigration officers working together doing primary and secondary inspections. Taking these individuals out of the general primary and secondary inspection lines considerably lessens the overall traffic and delays. The Committee thinks the effectiveness of this project should be carefully evaluated and if it is as successful as it appears it will be, it should be implemented at international airports across the country.

Furthermore, this separate stream for overseas arrivals with visas could be complemented by a separate line for North American citizens and permanent residents similar to the separate arrivals lane for "European Union residents" at some European airports. They would still go through the full PIL and, where necessary, secondary line processes to ensure security, but the overall arrivals inspection system would be considerably streamlined.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency jointly test and evaluate the effectiveness of "streaming" processes for air travellers, and consider implementing successful initiatives at international airports across Canada.

iii. National Standards for Port-of-Entry Security

The Committee is concerned about certain security measures at both air and land ports of entry. At airports, persons who are departing on a flight have their carry-on baggage checked by an x-ray machine and possibly by hand by a security agent. The airline companies hire these security personnel, and the Committee was told that such security contracts generally go to the security company offering the best price, which is no guarantee of high quality service.

Furthermore, the Committee learned that the security procedures airport employees are required to go through may vary from airport to airport. Following the events of September 11th, all employees at Dorval International Airport in Montreal are now required to go through a general security zone — where they must show their identity card and go through a metal detector — before entering their work area. However, at other Canadian international airports, airport employees with identification passes are able to move freely into the departure areas of the airport without passing through security. The Committee believes that a national airport security authority should be created to assess security needs and implement stringent, uniform security measures at all Canadian international airports. We feel is it important to ensure that all non-travellers — including airport employees — are required to go through security in order to access departure areas.

The Committee was told there is a need for "threat assessments" to be conducted at all land border crossings to assist in the improvement of security standards at each crossing point. Measures suggested to the Committee included the installation of bullet-proof glass and an increased visible presence of uniformed enforcement agents, such as RCMP officers. The particular security arrangements may vary at different points along the land border depending on such factors as the volume of traffic, the geography and the resources available.

The Committee recommends that:

A national airport security authority be created to assess security risks and to implement stringent, uniform security standards at all Canadian international airports.

All non-travellers — including airport employees — be required to pass through a security checkpoint before accessing an airport departure area.

Threat assessments be conducted at all land border crossings to assist in the development of security standards at each crossing point.

iv. Protective Tools for Officers

The Committee heard that customs and immigration officers are currently authorized to use batons, pepper spray and handcuffs if they complete a specialized training course. Some immigration officers expressed frustration with the current policy that requires the officer to consult with a manager before using a tool such as pepper spray. They explained that this completely defeats the purpose of the pepper spray, which would most likely be required for spontaneous self-defence in a dangerous situation.

Currently, neither customs nor immigration officers carry firearms. Both USCS and USINS officers do carry firearms. The Committee heard varying opinions on whether Canadian customs and immigration officers should be equipped with a firearm. Some border officials thought "no," in general, but perhaps "yes" for specialized officers in certain circumstances. Others, however, including the Customs and Excise Union, argued that arming customs officers would enable them to more effectively fulfill their role as peace officers. They regularly confiscate firearms, especially at busy land ports of entry, and are constantly dealing with the unknown, as they never know who or what will be in the next car that pulls up to their inspection booth. The Canada Employment and Immigration Union felt there was a demand for firearms by immigration enforcement officers working inland, especially in Toronto, but not nearly as much from officers at the border. Generally, there was agreement that there should be a greater armed presence at ports of entry, whether it is through arming officers or more RCMP and other police officers. The Committee feels the latter would be the most appropriate option.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work together to ensure their officers are equipped with sufficient protective tools and the training and authorization to use them when necessary.

There be a greater armed presence at ports of entry in the form of uniformed police officers, such as the RCMP or local police.

v. Detention of Refugee Claimants

Another topic that garnered much discussion in the course of the Committee's deliberations was the issue of detaining refugee claimants. Under the new legislation, foreign nationals may be arrested and detained without warrant if the immigration officer is not satisfied as to their identity. They may also be detained upon entry if the officer believes it necessary to complete an examination or if the officer has reasonable grounds to suspect that they are inadmissible on grounds of security. Detention may be continued if the Immigration Division is satisfied that:

- they are a danger to the public;
- they are unlikely to appear for further proceedings;
- the Minister is taking steps to inquire into a reasonable suspicion that they are inadmissible on grounds of security; or
- the Minister is of the opinion that identity has not been established and is making reasonable efforts to do so.

The Committee heard testimony that it is not uncommon, given the circumstances under which people flee persecution, for claimants to arrive here without documentation. However, immigration officials interview these people in detail and now run checks with the RCMP and CSIS almost immediately. If the officers are not satisfied as to a claimant's identity or have concerns that the individual may pose a security risk, they have the discretion to detain the person. It was argued forcefully that the exercise of such discretion is preferable to automatic detention, which inevitably results in innocent people being deprived of their liberty. This is especially a concern with women and children.

It is important that immigration officers take into account cultural differences when considering the use of detention. They must be sensitive to the fact that in many countries government officials are viewed with trepidation. As well, language and other barriers need to form part of the overall assessment to ensure that the detention provisions are applied in a non-discriminatory manner.

The Committee recommends that:

Detention continue to play a role in our border security procedures, but cautions that people should be detained for the minimum period necessary and that a detention review should occur within 48 hours, as contemplated by section 57 of the *Immigration and Refugee Protection Act*.

The detention of minors be avoided and that the best interests of the child be a factor in detention decisions.

As a general rule, asylum seekers should be detained in very few situations. However, the Committee realizes that some individuals should be detained as a matter of course, such as those who refuse to assist in establishing their identity. This recommendation was made in our March 2000 report.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada ensure that undocumented refugee claimants who are uncooperative in establishing their identity are detained.

While the Committee was provided with overall detention statistics by CIC, we were informed that statistics relating to grounds for detention were not captured by the Department's systems. As such, it is not clear how many people are being detained for refusing to cooperate in establishing their identity, for criminality or for other reasons. The Committee is concerned that details regarding the detention of thousands of people every year (9,138 in fiscal year 2000-2001) is not available. Such information is clearly needed for policy development.

The Committee recommends that:

More detailed statistics be maintained in respect of immigration detentions, particularly the grounds for detention, and that these statistics be provided in the annual report to Parliament made by the Minister of Citizenship and Immigration.

In respect of current detention facilities, the Committee heard evidence that detainees are often placed in nearby jails. Some border points have short-term detention areas but lack overnight facilities. Refugee claimants should not be treated as criminals. Detention facilities that are appropriate must be created. The Committee notes with approval the planned facility for the Greater Toronto Area.

The Committee recommends that:

Where necessary, longer term detention facilities be established for refugee claimants who are ordered detained.

Front-line immigration officers expressed some frustration with the detention review process at the Adjudication Division of the IRB. It is of course necessary that an independent and quasi-judicial adjudicator review situations involving the deprivation of an individual's freedom. The Committee also notes the UNHCR guidelines on detention, which emphasize the fundamental right of liberty and the right to seek and enjoy asylum. That said, some immigration officers feel that the release of individuals by the IRB is sometimes misguided. To the extent that pertinent information from the officer who initially ordered detention is not being made available at detention review hearings, communications need to be improved. Front-line officers would also benefit from greater guidance and training in respect of the adjudication review process and jurisprudence.

The Committee recommends that:

There be improved training of immigration officers regarding detention review jurisprudence.

The Department ensure that all relevant information gathered by the front-line immigration officers is presented in the Adjudication Division.

vi. Backlog of Deportation Orders

When a departure notice is issued, the individual named is told to report their departure should they leave on their own accord. Many people do depart voluntarily, but unfortunately only some of them obtain a certificate of departure from CIC. As such, it is unclear how many people have voluntarily left the country after being ordered removed.

Media reports have suggested that some 27,000 people with deportation orders are still in Canada and that their whereabouts are unknown. This is misleading. Many of these people have likely left without reporting their departure. Others may be incarcerated and completing their jail sentence. Some are awaiting necessary travel documents and the removal of others has been deferred due to conditions in their home countries. It should also be noted that these people are not all facing deportation because they are a security risk or a danger to the Canadian public. Many have simply overstayed their visitor or student visas or have worked or attended school in Canada without obtaining the necessary authorization.

The location of many of these people is known to CIC, but removals are prioritized. The Committee heard testimony that priority for removal is given to: first, criminals; second, failed refugee claimants on social assistance; third, all other failed refugee claimants; and, finally, other over-stays.

The Committee considered the option of relaxed landing requirements for some individuals in Canada as one possible way to ease the backlog and to reduce demands on the enforcement branch of CIC. Such programs have been used before. Many people who are illegally in Canada pose no threat to our society and have family here. For those that can demonstrate ties to our country, a clean record and a likelihood that they will be self-sufficient, special consideration should be given.

The Committee notes that many of these people are currently working illegally but do not pay taxes and do not receive the protection of Canadian labour laws. Both of these consequences flow from a lack of status and are undesirable. The Committee is also aware that some industries, due to human resource shortages, depend on these workers.

The Committee recommends that:

There be relaxed landing requirements for applications made on humanitarian and compassionate grounds for people illegally in Canada who can demonstrate that they pose no risk to our country and are self-sufficient.

vii. Combating Organized Crime — People Smuggling and Trafficking

The Committee feels it is crucial that Canada work with other countries to continually develop new tools and methods for combating organized crime, especially people smuggling and trafficking. Clearly, this is a global issue requiring widespread cooperation as the proceeds of such activities are often used to finance terrorism in many countries. The new *Immigration and Refugee Protection Act* will assist in this respect through new offences targeting the proceeds of crime, as well as significantly increased penalties for human smuggling and trafficking.

More stringent offences and higher penalties are important because the Committee was told of the frustration experienced by RCMP investigators who may spend weeks gathering and organizing evidence to convict smugglers and traffickers, only to be told by a Crown prosecutor that there are insufficient links to produce a conviction. Furthermore, often when a conviction is possible, the individual may simply get two weeks in jail and a $300 fine: smugglers and traffickers are not deterred by these penalties and accept them as a cost of conducting their illicit business.

The Committee notes that Bill C-42, the Public Safety Act, would amend the current *Immigration Act* to implement the human smuggling and trafficking provisions of the new *Immigration and Refugee Protection Act* before it comes into force on 28 June 2002. For example, penalties will be significantly increased for the offences of organizing the entry into Canada of individuals who lack required documents, and disembarking people at sea; as well, a new offence of trafficking in persons will be created which carries high penalties.

The Committee recommends that:

Given the serious nature of the offences of smuggling and trafficking in people, which is reflected in the increased fines and jail sentences available under the new legislation, prosecutors should be encouraged by CIC and Justice Canada to vigorously pursue more severe penalties.

Under the Border Vision program, Canada recently participated in Operation "Crossroads," the largest international anti-smuggling operation to date, involving the law enforcement agencies from Canada, the U.S. and 12 Latin American and Caribbean countries. Canadian immigration control officers assisted with the identification of

fraudulent or altered documentation and with the interdiction of improperly documented passengers. Using intelligence to disrupt smuggling patterns through Mexico, Central America and the Caribbean, the operation resulted in the arrest of 7,898 persons in June 2001.

The Committee heard repeatedly that formal and informal partnerships are the best way of maximizing resources within Canada and internationally. Each piece of information that is put in a database could be the missing link in a chain of criminal events, such as a number of people arriving in various countries or regions using the same identity or address. Customs and immigration officers are also constantly on the lookout for common "stories" used by a number of people arriving from the same area of the world. The Committee heard examples of such stories from officials at the Vancouver International Airport. People claimed, for example, to be coming to Canada for a three-day tour of Victoria, Calgary and Toronto, or to spend three days in a hotel in Surrey, which is near the Canada-U.S. border and is not generally a busy tourist destination.

The Committee recommends that:

The Government of Canada continue to work closely with the U.S. and other countries in joint operations to combat organized crime, including human smuggling and trafficking.

Citizenship and Immigration Canada continue to foster regional, national and international partnerships to promote the free-flow of valuable intelligence information, while respecting the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

F. Resources and Technology

Everywhere the Committee travelled, a common theme was voiced repeatedly and emphatically: more resources are required. Changes in port-of-entry circumstances, especially since September 11th, cannot be effectively addressed without augmenting staffing levels, training, intelligence collection, partnerships and technology use. To do all this, ports of entry need more resources. The Committee heard that more resources could be used in practically every operational area. We were told, "just give us more resources and we will make good use of them."

The Committee recommends that:

The relevant government agencies, including Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency, work together to evaluate all resource needs at ports of entry. Based on this evaluation, the Government of Canada should provide more

resources to ports of entry to ensure border security and to facilitate the movement of low-risk border traffic.

i. More People

Before September 11th, many customs and immigration officers across the country were feeling stressed and overworked. The Committee heard that since September 11th this situation has seriously worsened and cannot continue much longer before large numbers of personnel begin to succumb to burnout and low morale. The situation is due not only to September 11th, but also derives from cuts in personnel dating back to the early and mid-1990s, combined with continually increasing expectations and operational requirements. At the Windsor border crossings, staffing levels have remained virtually the same since 1977. Border officers were frustrated by the false public perception that there are more resources available than is actually the case: there is insufficient human capacity to meet current demands.

At ports of entry all along the land border, managers have been obliged to spread the same number of employees over a greater number of shifts so that crossing stations are open longer and sufficient personnel are available to do more extensive front-end security checks. Most of this has been accomplished with existing resources, often by regularly using overtime hours — a practice that feeds the stress and overwork and cuts into already stretched regional budgets.

The Committee also heard that more employees are needed for corporate support; administrative staff to process details and do paperwork, thus freeing up front-line officers to focus on their core inspection duties. The Committee also noted specific personnel shortages with the Immigration and Refugee Board and in the areas of removal enforcement and detention capacity.

The Committee recommends that:

The Government of Canada provide sustainable resources to deal with current customs and immigration needs at ports of entry across the country.

These resources include more front-line officers, administrative support staff and Immigration and Refugee Board personnel. Sufficient human resources should also be provided in the areas of removal enforcement and detention capacity.

ii. Different Customs and Immigration Pay Scales

The Committee heard that a discrepancy in pay levels between customs and immigration officers in favour of the former has recently developed. This is a source of frustration for immigration officers, who are under the same pressures and resource constraints as customs officers. The Committee understands that the reason for the discrepancy is largely because CIC and the CCRA are now separate organizations. The Committee is of the opinion that a single pay scale could help ensure that port-of-entry personnel are fairly and uniformly remunerated.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with their bargaining agents to evaluate the issue of remuneration for port-of-entry immigration and customs staff.

iii. Resources for Training

The Committee heard that many customs officers have not been sufficiently trained in immigration matters. This is one reason behind the need for an increased immigration presence at the primary inspection line, as described above. The Customs and Excise Union told the Committee that staffing is so precisely matched to the volume of work, that even removing a few customs officers from the front-line for training becomes a problem. The Committee believes that all customs officers must receive adequate immigration training, and that the customs officers should be monitored by CIC to ensure their immigration knowledge is sufficient.

Also, during the summer months, numerous students are hired at ports of entry and they generally undergo only a two-week training program, which is hardly sufficient to understand the details of the legislation they are charged with enforcing. However, the Committee also heard that students work extremely well at many ports of entry, often remaining after the summer or returning following their studies as experienced full-time employees. The Committee supports the use of students at ports of entry, but recommends that they initially be closely monitored to ensure that their training is sufficient to effectively carry out their duties. If not, they should undergo further training.

Some port-of-entry officers expressed uncertainty about legal aspects of the inspection process. The Committee was impressed by an innovative pilot project at Dorval Airport where Justice Canada lawyers are made available to front-line officers and for investigations to advise on legal issues such as conformity with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Committee was told that the officers felt more supported and confident being able to turn to legal experts for advice in difficult situations.

The Committee recognizes that front-line officers may sometimes find themselves in difficult situations where they are faced with extreme rudeness, harassment and even violence. The Committee feels it is important that the training officers undergo encompasses methods for dealing with such behaviour and ensuring the officers' safety.

Port-of-entry managers and staff are worried about how they are going to handle all the required training for the new *Immigration and Refugee Protection Act* — projected to be implemented 28 June 2002 — while continuing to carry out their existing duties. There is currently no time or resource leeway for extra training programs. We understand that CIC has allocated significant resources for implementation of the new Act and we recommend that training be a key element of this process.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency provide resources to ensure that all customs officers are adequately trained in immigration matters. Citizenship and Immigration Canada should use its best efforts to ensure the immigration knowledge of customs officers is sufficient.

Students hired and trained to work at ports of entry be closely monitored to ensure their training is sufficient to effectively carry out their duties. If not, they should undergo further training.

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency work with Justice Canada to make legal assistance directly available at all times to officers working at ports of entry and on investigations.

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency ensure that front-line officers receive training in how to deal with offensive behaviour — such as extreme rudeness, harassment and violence — and in how to ensure their own safety.

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency ensure that sufficient resources are allocated for the implementation of the new *Immigration and Refugee Protection Act*, keeping in mind the need for training while simultaneously continuing existing duties.

iv. Intelligence and Mobile Capacity Resources

The Committee heard repeatedly there is a pressing need for more intelligence-oriented resources: more intelligence officers, more immigration control officers overseas, better coordination of interactions between intelligence partners, more intelligence-based technology and increased mobile capacity resources for carrying out intelligence investigations. We were told that in the entire Southern Ontario region, the busiest border area in the country, CIC has a single intelligence officer.

The Committee was impressed with CIC's National Intelligence Network, which includes representatives from all regions and the key CIC bodies in Ottawa. The Network's tasks involve:

- managing and maintaining partnerships with other enforcement and intelligence agencies;
- providing case support to immigration officers, law enforcement officers and ICOs overseas;
- analyzing fraudulent documents that have been seized; and
- tracking illegal migration trends and marine arrivals.

Staff at many ports of entry told us that relations with the RCMP and CSIS are excellent, but there needs to be better coordination of the information flow and interactions between the many partner agencies. The Committee feels improving these interactions should be a key resource priority because better intelligence is a fundamental deterrent and preventative measure against illegal border activity.

Apart from people and coordination, the Committee feels the necessary tools must be available for effective intelligence work: technology and mobile capacity. An increased use of biometric tools must become the norm at ports of entry; for example, proximity card technology and electronic fingerprinting systems. The Committee was told that directly linking the Canadian and U.S. lookout databases would be a significant improvement, especially for vetting visa applicants.

Furthermore, the Committee believes port-of-entry personnel require increased mobile capacity to assist in gathering intelligence information. The Integrated Border Enforcement Teams described earlier are an excellent step in this direction and should be fanned out all along the border. These teams are able to carry out both enforcement and intelligence activities; they can pursue persons crossing the border illegally at remote locations and also question local residents about suspicious activity at remote border areas. Apart from full teams, certain port-of-entry locations simply require more vehicles for immigration and customs officials to respond to problems between ports of entry.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada and its partner agencies hire more intelligence officers both in Canada and overseas to reflect the need for better intelligence information.

Interactions between Citizenship and Immigration Canada and its intelligence partners should be better coordinated to optimize information flow. This should be a priority because better intelligence is a deterrent and preventative measure against illegal border activity.

Technological tools should be incorporated into intelligence-gathering activities when relevant and possible.

Citizenship and Immigration Canada and the Canada Customs and Revenue Agency have greater mobile capacity to respond to problems that arise between ports of entry.

v. Technology

The technological tools currently available to port-of-entry staff are impressive, but the Committee heard there is much room for improvement. CIC's lookout database, the Field Operational Support System (FOSS), is available to immigration officers at secondary lines at all ports of entry and includes regularly updated information from across Canada and from the USINS. However, the Committee heard widespread complaints from immigration officers that FOSS is unwieldy because it is not yet on a user-friendly interface, and it is limited by not being directly linked to the CCRA database. The Committee feels that FOSS must be as user-friendly as possible and that customs and immigration officers must have real-time access to their respective databases.

The customs Primary Automated Lookout System (PALS) cameras in place at certain border crossings read vehicle license plates and provide the customs officer with the vehicle and owner registration information and any lookout information linked to the vehicle or owner. PALS camera lanes complement the CANPASS and NEXUS systems described earlier in that they facilitate the efficient movement of traffic. The Committee supports the installation of PALS lanes with cameras at all land border ports of entry or, at least initially, at the busiest ones.

Immigration officers at the secondary line have access to Canadian Police Information Centre (CPIC) computer terminals to do security checks on individuals. They are also able to check the Edison passport database, which includes information from other countries about fraudulent or altered passports. However, border officials do not currently have access to the airline companies' database with passenger and booking information, the Advanced Passenger Information/Passenger Name Record (API/PNR).

The Committee heard that access to this database would be especially helpful at all ports of entry for checking suspicious individuals. Because the database includes such information as where the ticket was bought, it could help pinpoint the identity and travel route of an individual.

CIC is currently working with the RCMP at various ports of entry to facilitate the installation of the electronic Automated Fingerprint Identification System (AFIS) to assist in the processing of refugee claimants and potentially inadmissible persons. Currently, fingerprints are done manually and sent to RCMP headquarters in Ottawa such that the turnaround time for a fingerprint check is usually four to six weeks. With AFIS, the process will be completely electronic, thus decreasing the turnaround time for checks to about one hour. The information could also potentially be made immediately available to the U.S. Immigration and Naturalization Service. The Committee supports the installation of AFIS technology, especially at busy air and land ports of entry to complement other technology such as photo identification.

When touring the Port of Vancouver, the Committee was struck by the enormous volume of ships regularly passing through the harbour, each one unloading and loading hundreds of containers. It is clearly impossible to check all containers, but random checks are done, as are checks on suspicious containers. The Committee was told that CIC has one hand-held heat detection device in the region that can be used for detecting body heat in containers. We were also told of expensive gamma ray technology used in Europe to actually view the interior of a container. The Committee feels more hand-held detection devices should be purchased for marine ports of entry with high volumes of commercial ships. The gamma ray interior viewing technology should also be considered for purchase.

The Committee is of the opinion that CIC should develop national standards on the use of technology at ports of entry across the country. Obviously needs will vary from place to place, but there should be guidelines in place as to what is necessary for a given location.

The Committee recommends that:

Citizenship and Immigration Canada update its Field Operational Support System to a more user-friendly interface and work with the Canada Customs and Revenue Agency to integrate their databases for cross-access by customs and immigration officers.

Primary Automated Lookout System traffic lanes with cameras be installed at all land border ports of entry or, at least initially, at the busiest ones.

The Government of Canada work with the airline companies to obtain access to their passenger and booking information database, the Advanced Passenger Information/Passenger Name Record (API/PNR), for use at ports of entry.

Automated Fingerprint Identification System (AFIS) technology should be installed at all busy air and land ports of entry to complement other technology, such as photo identification, in the processing of refugee claimants and potentially inadmissible persons.

Citizenship and Immigration Canada purchase more hand-held heat detection devices for marine ports of entry with high volumes of container-bearing commercial ships. The purchase of gamma ray technology for viewing the interior of containers should also be considered.

Citizenship and Immigration Canada develop national technology standards on what technological equipment is necessary for each port of entry.

vi. Resources for Facilities

The Committee heard that many port-of-entry facilities are out of date and in need of repair and reconstruction. We were told that the Windsor Tunnel and the adjacent Ambassador Bridge are both about 70 years old and showing their age. The Committee feels that the modernizing, expansion and rebuilding of border facilities is a security priority as well as crucial for the safety of all port-of-entry employees. Joint Canada-U.S. facilities are a key element of such revitalization. The process of rebuilding would also provide a perfect opportunity to incorporate the latest technological innovations along the border. Furthermore, improved facilities and highway infrastructure are important for facilitating the efficient operation of primary trade corridors.

The Committee recommends that:

The Government of Canada, through Public Works and Government Services, provide resources for the modernization, expansion and rebuilding of port-of-entry facilities that are out of date and in need of repair. Where possible, joint Canada-U.S. facilities should be considered.

The efficient operation of primary trade corridors be ensured through the provision of sufficient resources for improved facilities and highway infrastructure.

G. Refugees

The Committee feels compelled to emphasize that Canada's commitment to providing protection to those seeking asylum must continue. Irresponsible and misinformed attacks on Canada's refugee system were not uncommon before September 11th but have now noticeably increased. There have been isolated examples of undesirable people entering Canada through the refugee claims system but it is clear to the Committee that almost all refugee claimants, including those whose claims are ultimately rejected, do not pose any danger to Canadians. Of course, increased security screening for all people entering our country is prudent. It must be kept in mind, however, that refugee claimants make up a miniscule fraction of the people entering Canada every year; less than one-tenth of 1%.

CONCLUSION

If we view our border as a continuum that touches our neighbour the United States and flows overseas to foreign visa posts, we begin to understand that border security cannot be accomplished without regional, national and international cooperation and coordination. This point has been emphatically brought home to the Committee many times through the course of this study. As we work toward ensuring a safe and secure North America in a post-September 11th world, we are encouraged by the fact that so much cooperation is already occurring, especially on the ground between Canadian and U.S. border officials who work side-by-side each day. We must continue to facilitate the exchange of information and intelligence at all levels.

After talking to personnel on both sides of the border and viewing first-hand the current situation at various ports of entry across the country, we are convinced that both our governments must place a particular emphasis on the facilitation of low-risk, frequent traffic — both travellers and commercial transporters — so that more attention and resources can be focused on the primary security concerns: terrorists, criminals, people smugglers and traffickers, potentially high-risk individuals, and those seeking to take advantage of Canada's generous humanitarian assistance for legitimate refugees. The refugee protection system must not be abused, but focusing primarily on refugees as a major threat to security would be misleading. Yes, we must focus, but in the right directions.

The Committee emphasizes the need for more resources. The bottom line is that Citizenship and Immigration Canada along with its partner agencies in border security need more resources to work with: people, intelligence, training, technological tools, new facilities. Expectations are high, but cannot be met without more resources. Port-of-entry personnel are already experiencing increased pressure and demands placed on them following the tragic events of September 11th. The Committee was deeply impressed by the quality and commitment of Canada's border personnel. Now is the time to give them a much needed helping hand.

Immigration has played a fundamental role in the evolution of Canada. It must continue to do so. As we tackle the complex issue of border security, we must remember that our safety and prosperity, as well as our reputation as a humane country, depend on an immigration policy that protects Canadians while welcoming newcomers.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Security Intelligence Service	2001/10/18	31
Ward P. Elcock, Director		
Customs Excise Union	2001/10/18	
Serge Charette, National President		
Immigration and Refugee Board	2001/10/18	
Krista Daley, Senior General Counsel Director, Legal Services		
Christiane Ouimet, Executive Director		
Peter Showler, Chairperson		
Royal Canadian Mounted Police	2001/10/18	
Guiliano Zaccardelli, Commissioner		
Citizenship and Immigration Canada	2001/10/25	32
Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister Policy and Program Development		
Elizabeth Tromp, Director General		
Tony Smith, Director Ports of Entry Management		
Citizenship and Immigration Canada	2001/10/25	33
Hon. Elinor Caplan, Minister		
Michel Dorais, Deputy Minister		
Canada Employment and Immigration Union	2001/11/06	34
Janina Lebon, National Vice-President		
Cres Pascucci, National President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Citizenship and Immigration Canada	2001/11/06	34
Beverley Boyd, Director Travellers Program Design and Development		
Citizenship and Immigration Canada	2001/11/08	35
Joan Atkinson, Assistant Deputy Minister Policy and Program Development		
Martha Nixon, Assistant Deputy Minister		
Tony Smith, Director Ports of Entry Management		
Elizabeth Tromp, Director General		

APPENDIX B
REFERENCES

Canada and United States. *Canada-United States Accord on Our Shared Border: Update 2000*. Ottawa, 2000.

Immigration and Refugee Board. *Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(4) of the* Immigration Act: *Guidelines on Detention*. Ottawa, 12 March 1998.

United Nations. *Convention relating to the Status of Refugees*. Done at Geneva 28 July 1951, entered into force 22 April 1954.

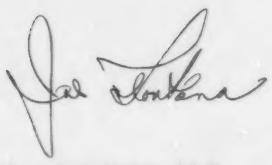
United Nations High Commissioner for Refugees. *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*. Global Consultations on International Protection, 2nd Meeting, EC/GC/01/12, 31 May 2001.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests the Government to table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Citizenship and Immigration (*Issues Nos 29 to 40 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,



Joe Fontana, M.P.
Chairman

THE CANADIAN ALLIANCE COMMENTARY

For a long time, the Official Opposition has been calling for a greater "policy and resource" emphasis on national security.

It is sad that it has taken the attack and tragedy of September 11, 2001 to change the government's attitude about wise priorities. We welcome the attention this report gives to maintaining sovereignty and security of our borders and giving concern about travelers and applicants to Canada.

The Official Opposition is in agreement with the main thrust of the Committee Report, where it addresses the needs for more security resources and better coordination and cooperation with our American friends.

Canada must also be more vigilant internationally, for every inappropriate traveller that is prohibited abroad is a significant relief to Canadian resources and national security.

Canada must increase the number of countries from which we require Visas, and generally raise the standards of admission to Canada for any purpose.

It is hoped that a comprehensive agreement will be reached about "third safe countries" with our Americans friends and the European Union.

Capacity creates it own demand, for where there is a weakness it will be exploited. The "refugee system" continues to be exploited by non-refugees and is a grave security concern.

The Official Opposition will continue to work with the government to maintain Canada as a nation that welcomes immigrants, and is a country that accepts its internationally fair share of genuine refugees.

We trust that the recommendations of this report will be implemented, rather just become just another comment that has low impact on operational realities.

BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION

While the Bloc Québécois supports the broad principles and most of the observations and recommendations in this report by the Standing Committee on Citizenship and Immigration, it cannot endorse it in its entirety.

The Bloc Québécois recognizes the need to improve border practices. However, such changes, like the ones we targeted in the debates on bills C-36 and C-42, must not flout Canada's and Quebec's fundamental values and principles, particularly with respect to the rights and freedoms of each citizen. The Bloc Québécois has a duty to point out that our laws must be dictated by our priorities and our values as set down in the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the Quebec Charter of Human Rights and Freedoms.

For Quebeckers, control of immigration is an essential tool for Quebec's development and prosperity. We believe the Quebec government must participate actively in any negotiations with the United States on immigration practices, because our ability to manage our own immigration, and thereby the development of our society, are at stake.

Recommendation regarding a safe third country agreement with the United States.

In the Global Consultations on International Protection report on asylum processes, recommendations were made regarding the concept of safe third countries:

"Ultimately, the effective operation of such mechanisms is dependent upon closer harmonization among States parties in the actual application of asylum policies and procedures, as well as on equitable burden and responsibility-sharing mechanisms."

Such an agreement would inevitably imply harmonization of our refugee policies with those of the United States. Despite the fact that both countries have signed the Geneva Convention on Refugees, our policies differ fundamentally from each other, as the Chair of the Immigration and Refugee Board of Canada pointed out when he appeared before the Committee:

"The IRB Chairperson, Peter Showler, appeared before the Committee and addressed the differences in the Canadian and American refugee determination systems. Beginning with the observation that the American asylum system is considerably more complicated than ours, Mr Showler noted that:

- People may prefer to claim refugee status in Canada for personal reasons. For example, they may have family here or they may be Francophone.
- More claimants are detained in the U.S. than in Canada.

- The American hearing process for asylum claims in the immigration court is an adversarial process; that is, a lawyer appears on behalf of the government to oppose the claim. In Canada, a refugee hearings officer appears at the hearing to question the witnesses and assist the decision-maker, but our process is considered to be non-adversarial."

A number of countries, despite their respect for human rights, have neither the same criteria nor the same approach when it comes to refugee selection. A safe third country agreement could pull the rug out from under the feet of a number of refugees seeking asylum in Canada or Quebec who had had the misfortune than to pass through the "wrong" countries on their way here. We may well wonder about the repercussions of such agreements on the compassionate values so dear to Canadians and Quebeckers.

Harmonization of Canadian and U.S. visa requirement policies.

While harmonizing visa requirements is desirable, this cannot be done without including the elements that justify the existing rules. In our opinion, the process cannot be undertaken without a comprehensive review of visa delivery policies in the two countries.

The Bloc Québécois is opposed to the recommendation **"That the governments of Canada and the U.S. be more proactive about encouraging the flow of information and the coordination of intelligence efforts at all levels. If privacy and disclosure laws prove to be impediments to information flow, the countries should consider amending the legislation in question and/or negotiating new bilateral agreements to facilitate information sharing."**

We are justifiably concerned about the proliferation of legislative measures giving the Minister excessive powers to control information, without due regard for privacy.

From the very outset of the debates on bills C-42 and C-44, the Bloc Québécois has deplored the absence of guidelines governing what information can be disclosed to foreign governments. Although the nature of the information is governed by regulations, we feel the need to voice our deep reservations with regard to the authorities having access to this information, and its possible uses.

The current legislation and certain agreements already permit the sharing of information pertaining the security of the governments in question. However, it is important to point out that privacy and disclosure laws are not "impediments" to security; they are a fundamental right of every citizen.

Therefore, the last sentence of the recommendation should be deleted. The recommendation should end with "[...], in compliance with the *Privacy Act*".

We find several other recommendations to pose problems in terms of their wording.

The expression **"flights identified as problematic"** in the recommendation concerning disembarkation teams should be replaced with "where deemed necessary".

Establishment of longer-term detention facilities

The Bloc Québécois is opposed to the detention of refugee claimants in the same place as common-law criminals. It is therefore important to find a location where refugee claimants alone would be detained.

However, we believe that a refugee claimant's detention should not exceed the time required for the inquiry, and that the expression "longer term" should be deleted.

More staff

The following recommendation should be included:

That the government hire IRB members using a transparent process and that the candidates be selected on the basis of their skills and abilities.

The Bloc Québécois considers that any changes to the refugee claim procedure must be aimed at guaranteeing the integrity of the refugee determination process. It must be borne in mind that obtaining refugee status is sometimes an issue of life or death for the claimant. It is therefore essential that the practice of making political appointments to the IRB be ended and that a transparent appointment and renewal procedure be followed ensuring complete impartiality and a decision based on the candidates' professional experience and expertise, not on their political affiliations, as is frequently the case at the moment.

In conclusion, the Bloc Québécois is concerned about the tangent that the Liberal government is taking with the current situation. In the wake of bills C-36 and C-42, we denounced the powers the ministers were giving themselves in terms of implementing certain sections of these acts and their carte blanche in regulatory matters. It is essential to pass responsible legislation in connection with the latest events to avoid falling into the terrorists' trap. Our best response for dealing with terrorism is to strengthen rights, freedoms and democracy.

NEW DEMOCRATIC PARTY DISSENTING OPINION

The Citizenship and Immigration Committee undertook the study of border security to help define the terms of a new border relationship between Canada and the United States, in the wake of the attack of September 11, 2001.

We cannot overstate the impact the events of September have had. Canadians who cross the US border every day to get to work or school and who pose no threat have had their travel curtailed. Our more than $1.5 billion daily trade with the US has been severely impeded. And many residents of Canada have found themselves suddenly and without provocation viewed with suspicion or targeted with slurs or acts of violence. As partners, as two distinct nations, it is imperative that we endeavour to reach a mutual accommodation that enables us to flourish in security and freedom.

The Committee has made several positive recommendations toward establishing a new and secure 'normalcy' for procedures at our border. However, there are areas in the report that do not strike a balance between security and individual rights that is appropriate to Canada's traditions. It also contains measures that send the wrong message to those charged with enforcing our laws, to the Canadian public and to present and future immigrants.

Of particular concern are recommendations that, whether intentional or not, may reinforce the many negative misconceptions that the report rightly notes have emerged since September 11th. The Report alludes, for example, to the faulty perception that Canada's security is lax or somehow contributed to the September 11th tragedy — the 'Canada is a haven for terrorists' mythology. It quite correctly calls for measures to correct this erroneous and damaging misconception.

Just as harmful, though not noted in the Report, is a more subtle mythology that has emerged that equates immigrants — especially refugees — with terrorism. The most disturbing manifestation of this is the association by some Canadians of specific groups with a terrorist threat based on race or religious beliefs. Incidents including vandalism, insults and assaults have been reported across Canada. This is unacceptable and a pro-active government response is necessary. Instead, the government has sent the exact opposite signal by sanctioning its officials' profiling of certain immigrant and refugee applicants. The public reads that certain refugee claimants have been detained only because their national, cultural or religious origin fits a terrorist "profile" or that the government has agreed to let the FBI review 35,000 refugee claimants' files for terrorist connections because they are males of Middle Eastern origin. Is it any wonder that some of the public may conclude that the government itself connects refugees and terrorists?

We believe Canada can maintain its traditions of welcoming immigrants and harbouring refugees without compromising the security of its borders.

Among the means of achieving this, we propose:

- providing adequate resources for the timely processing of immigrants and refugees — including security clearance — and for the enforcement of our immigration legislation;
- increasing the number of overseas offices where those seeking to come to Canada can access our immigration and refugee procedures without having to resort to illegal or inappropriate means to cross our borders;
- enforcing measures against human trafficking — the movement of people for profit;
- training immigration control officers in culturally-specific behaviours to elicit the most accurate information possible and to ensure that legitimate reactions and behaviours do not cast doubt on the authenticity of the candidate or claimant; and
- introducing refugee protection measures into our international agreements to avoid the refoulement of refugees who may be rejected.

It is in this context that we view and recommend qualifying the Report's recommendation for a 'safe third country' agreement with the US and a 'direct-back' policy. Canada does not take in large numbers of refugees compared to many other countries. We are also an "end-of-the-line" country in the sense that with our geography more refugees come here as a final destination than pass through in search of a safe home. Roughly 60 per cent of refugee claimants come here from the US. There is no clear purpose to the Report's recommendations except to cut back on the number of refugees coming to Canada. This flies in the face of our tradition of welcoming refugees and our international commitments. Further, by closing the legitimate avenue for refugees to enter, a third safe country agreement with the US would likely raise the numbers of refugees who will resort to illegal means of entry. Any such agreement must meet the criteria of the UNHCR that each claim be assessed individually with respect to third safe country suitability, that claimants will receive a hearing on the merits of their refugee claim in the third safe country destination and that legitimate grounds such as family ties in Canada be considered.

The direct-back recommendation imposes additional hardship on legitimate refugee claimants by forcing them to survive on their own while awaiting clearance. It would informally add "expeditious processability" as a criterion for a successful refugee claim in Canada in contravention of our international commitments.

Another of the Report's recommendations of concern to New Democrats states that "The governments of Canada and the U.S. be more pro-active about encouraging the flow of information and the coordination of intelligence efforts at all levels. If privacy and disclosure laws prove to be impediments to information flow, the countries should consider amending the legislation in question...." This speaks to the need for balance between security and individual rights and freedoms and the imbalance of the

government's anti-terrorism initiatives at the expense of hard-fought civil liberties. As Federal Privacy Commissioner George Radwanski has said, "Privacy and the other cherished freedoms and values that define Canadian society are not frills or luxuries in this situation. They are what this situation is all about."

New Democrats believe that when a government proposes such fundamental changes to our personal freedoms as this government has in its anti-terrorist initiatives, it is up to the government to demonstrate clearly and absolutely that our current laws are incapable of dealing with the situation. In this case, the government has failed to do so.

In a similar vein, the Report's recommendations to proceed unchecked with a system of biometric identification has implications for the privacy of all Canadians and raises questions about the government's introduction of the so-called "Maple Leaf" identification card. Will this, in fact, be mandatory and what information will it contain?

New Democrats also question the treatment of visa coordination as a housekeeping issue in the Report. This fails to acknowledge the significant differences in the historical development of Canada and the US. Canada, for example, has close historic ties with Commonwealth and Francophone nations that differ from the American experience. Our relationship with specific countries may differ at times — Cuba is an obvious example. These relationships are reflected in our foreign policies and manifested in our visa requirements. Those distinctions should not and cannot be sacrificed.

The issue of how to best "harmonize" our security and immigration policies has emerged as a matter of considerable importance since September 11th. Fuelled by misconceptions about the strength of Canada's security, proposals for a common perimeter with identical policies have been promoted. Canadian and American approaches to immigration and refugees differ in many significant ways. Ours has been said to emphasize due process more while the American system has been more closely tied to foreign policy and is more political in nature. Practically, this would mean bringing Canadian policies "in line" with American. New Democrats have opposed this option as unnecessarily undermining Canadian sovereignty. We favour, instead, the collaboration as full and independent partners that has characterized our joint defense agreements with the United States for many decades.

Our two countries will succeed in responding to the tragic events of September 11th, but only if we maintain the freedom and values which those attacks aimed to undermine. And only if we do so after calm and reasoned reflection that considers the implications for the citizens of our countries as well as our bilateral relations. We must dispel the mythologies that have sprung up if we are to develop effective, not illusory solutions. Our efforts will be most successful if based on mutual respect in pursuit of our common goals.

DISSENTING OPINION OF THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE/DEMOCRATIC REPRESENTATIVE CAUCUS (PC/DR)

We have heard said many times "the unthinkable events of September 11th has changed the way we look at life." This certainly applies to the security of our borders. The PC-DR Coalition applauds the good work that has been done by the Standing Committee on Citizenship and Immigration and supports all the recommendations of this report. Let us hope that unlike other committee reports, this one does not become just another dust collector. The future of Canada's security relies on the implementation of the recommendations in this report.

Canada is a land of immigrants. Canada was built by immigrants. PC-DR Coalition supports and believes that our future prosperity lies in an open and secure immigration system. Attracting the best and brightest from other countries will ensure that our standard of living will be sustained in the future. At the same time our system of immigration must not compromise the security of Canada. Our immigration system must screen out all those who would come here to do or our American neighbours harm.

As the former vice-chair of this committee and the current PC-DR Coalition critic, I have over this past year raised many security concerns in the House and in the committee pre-Sept.11th. I have called on the Minister to implement front-end screening using the latest technology but she insisted that it was not necessary as she was keeping the front door open while closing that back door. I have called on the Minister to put a stop to the asylum seekers, economic refugees and undocumented arrivals who take advantage of our liberal refugee system while legitimate immigrants and refugees wait for years for the paper work to be completed.

Knowing that there are over 27,000 federal deportation warrants written by our federal agencies and not knowing the whereabouts of many of these individuals certainly makes one feel less secure. Canadians expect our laws to be carried out. In a post Sept. 11th world, it would be reasonable to implement a national identity card with limits on information data as well as when one could be asked for identity. This would certainly sort out the legal citizens, permanent residents and refugees from those who are here temporarily or illegally.

To say that Canada is a haven for terrorists is not accurate. To say that there are terrorist cells in Canada is closer to the truth. Let us not forget that terrorist activity in Canada is not new. Remember the FLQ crisis in 1970 and the Air India tragedy spawned in British Columbia. The Liberal cutback of 1994 in National Defence, Customs and Immigration, as well as the crisis in the RCMP certainly made this country less secure. Added to this a very liberal refugee system placed even more demands on

an immigration system that was already overstressed. The use of a third safe country or direct backs must be implemented by Canada.

PC-DR Coalition believes that intelligence is key to security. We support overseas interdiction programs and overseas intelligence gathering including well-trained personnel on the front lines. We have been told that all the technology in the world cannot substitute good people. We agree that there is not substitute for experienced, well-trained personnel on the front line.

PC-DR Coalition promotes the free flow of goods and people across our US-Canada border. Trade is the lifeblood of Canada. 86% of everything we produce in Canada moves into the United States. Slowing down this movement of goods and people would have detrimental effects on our economy. We support pre-clearance programs like Nexus, Inpass and Canpass/Portpass. We support streaming of traffic corridors at all our land ports.

The Committee has consistently heard the need for more human resources, technical resources and physical resources. PC-DR Coalition supports the call for more staffing and more training. We support an integrated approach at all levels of administration and information sharing. All agencies on both sides of the border need to work together at all levels.

The PC-DR Coalition supports providing our front line customs officials and immigration enforcement officials with the necessary tools to not only do the job, but to do it in a safe environment. These tools would include side arms. It is unfortunate that in a high-risk environment, firearms are not immediately present on the Canadian side of the border. The RCMP is available on an on-call basis, most times 30 minutes to 2 hours away from the border post. The American border officials who are armed have made it quite clear that they cannot come to the rescue of their Canadian counterparts in the event of a crisis because of our firearm legislation and their liability coverage.

One of the recommendations of this report calls for the seizure of all vehicles used in the commission of a crime applicable to human trafficking and smuggling found in the second anti-terrorist bill, C-42. Ironically, during Bill C-11 clause by clause stage in the Spring of 2001, the Member for Dauphin-Swan River moved an amendment stating that "*all vehicles (ships, aircrafts, automobiles and the like) used in the illegal transportation of human cargo shall immediately be seized and impounded for at least one year*". This amendment was defeated by the government at committee level. Unfortunately, Bill C-11 is not the magic bullet which we have said to the Minister many times.

In conclusion, Sept. 11th has made Canadians more aware of the new threat to all humanity in the form of international terrorism. Canadians are not so naïve to think that it cannot happen here at home. PC-DR Coalition supports the recommendations found in this report. The Coalition extends our gratitude to all our men and women in customs, immigration, RCMP, National Defence and other enforcement agencies for their dedication to keeping Canada safe and secure and free from terror.

Inky Mark, MP
PC-DR Coalition Critic, Citizenship and Immigration

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, December 4, 2001
(*Meeting No. 40*)

The Standing Committee on Citizenship and Immigration met at 9:10 a.m. this day, in Room 269, West Block, the Chair, Joe Fontana, presiding.

Members of the Committee present: Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Art Hanger, Steve Mahoney, Jerry Pickard, David Price, Judy Wasylycia-Leis, Lynne Yelich.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Jay Sinha, Researcher.

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2) — The Committee resumed consideration of its report on the Security at Ports of Entry in Canada.

It was agreed, — That the Draft Report, as amended, be concurred in and that the Chairman be instructed to present it to the House.

It was agreed, — That the Chair make such editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request the government to table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Committee print 1,000 copies of the Report in bilingual format with a distinctive cover.

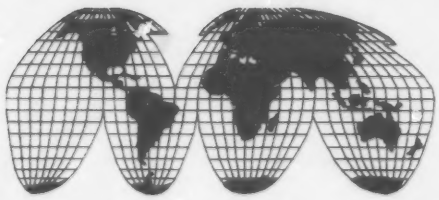
It was agreed, — That the Committee authorize the printing of dissenting opinions as an appendix to this report, immediately following the signature of the Chair.

At 10:42 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jacques Lahaie
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

RAPPROCHEMENTS TRANSFRONTALIERS :
Coopérer à notre frontière commune et à l'étranger afin de garantir la sécurité et l'efficacité



RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Joe Fontana
Président
Décembre 2001

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

RAPPROCHEMENTS TRANSFRONTALIERS : Coopérer à notre frontière commune et à l'étranger afin de garantir la sécurité et l'efficacité

Rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration

Joe Fontana, député
Président

Décembre 2001

MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

Joe Fontana
Président
Libéral

Steve Mahoney
Vice-président
Libéral

Paul Forseth
Vice-Président
Alliance Canadienne

Mark Assad
Libéral

Yvon Charbonneau
Libéral

Madeleine Dalphond-Guiral
Bloc Québécois

John Godfrey
Libéral

Art Hanger
Alliance canadienne

Inky Mark
Coalition PC/RD

Anita Neville
Libéral

Jerry Pickard
Libéral

David Price
Libéral

Stéphane Tremblay
Bloc Québécois

Tony Valeri
Libéral

Judy Wasylycia-Leis
Nouveau parti
démocratique

LynneYelich
Alliance canadienne

GREFFIER DU COMITÉ

Jacques Lahaie

ATTACHÉS DE RECHERCHE DU COMITÉ
(*Direction de la recherche parlementaire)*

Benjamin Dolin

Jay Sinha

REMERCIEMENTS

Le Comité n'aurait pu réaliser son étude sur la Sécurité aux points d'entrée au Canada sans la collaboration de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité tiennent à remercier tous les témoins qui ont partagé avec eux leurs expériences et leurs connaissances à ce sujet, ainsi que les organismes qui ont fait parvenir ou présenté des mémoires.

Notre tâche n'aurait pu être menée à bien sans la précieuse collaboration des attachés de recherche de la Direction de la recherche parlementaire, Benjamin Dolin et Jay Sinha. Le Comité désire également exprimer sa gratitude au greffier, Jacques Lahaie, et à Lucie Poulin pour le travail administratif et leur dévouement tout au cours de cette étude.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, celui du Bureau de la traduction de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ainsi que les employés de soutien de la Chambre des communes qui ont fourni le soutien administratif et technique pour mener à terme le présent rapport.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité pour les nombreuses heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette question et à l'élaboration de ce rapport.

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CITOYENNETÉ ET DE L'IMMIGRATION

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude sur la sécurité des points d'entrée au Canada et présente ses conclusions et recommandations.

F2

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS xi

INTRODUCTION 1

CHAPITRE 1 : MESURES RÉCENTES — LA *LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS* 3

CHAPITRE 2 : LA SÉCURITÉ À LA FRONTIÈRE CANADIENNE — CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ 5

A. Les répercussions du 11 septembre 2001 5

i. Idées erronées concernant la sécurité, à la suite du 11 septembre 5

ii. Effets immédiats à la frontière 6

B. L'incidence de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (projet de loi C-11) 7

C. La coopération, la coordination et les partenariats entre le Canada et les États-Unis 9

i. Demandeurs d'asile en provenance des États-Unis 10

a. Tiers pays sûrs 11

b. Renvois temporaires 12

ii. Exigences relatives aux visas 12

iii. Préautorisation de personnes et de biens 15

iv. Cueillette et partage de l'information et du renseignement 18

v. Action policière et enquêtes conjointes 19

vi. Postes frontières partagés 20

D. Le Canada et le monde : interception à l'étranger 21

E. Exécution et mise en œuvre du programme 24

i. Rôle accru des agents d'immigration à la ligne d'inspection primaire 24

ii. « Faciliter » le trafic aux points d'entrée 26

iii. Normes nationales en matière de sécurité aux points d'entrée 27

iv. Outils de protection pour les agents 28

v. Détention des demandeurs d'asile 29

vi. Arriérés des mesures d'expulsion 31

vii. Combattre le crime organisé (trafic illicite de migrants) 33

F. Ressources et technologie 34

i. Un personnel plus nombreux 35
ii. Échelles salariales différentes pour les douanes et l'immigration 36
iii. Formation 36
iv. Renseignement et capacité mobile 38
v. Technologie 39
vi. Installations 42

G. Réfugiés 42

CONCLUSION 43

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 45

ANNEXE B — RÉFÉRENCES 47

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 49

OPINIONS DISSIDENTES — Alliance canadienne 51
Bloc Québécois 53
Nouveau Parti démocratique 57
PC/RD 61

PROCÈS-VERBAL 65

LISTE DES RECOMMANDATIONS

A. Les répercussions du 11 septembre 2001

i. Idées erronées concernant la sécurité, à la suite du 11 septembre

Le Comité recommande :

1. **Que Citoyenneté et Immigration Canada et d'autres ministères fédéraux s'efforcent de sensibiliser le public canadien et étranger pour réfuter les inquiétudes non fondées et injustifiées entourant la sécurité de la frontière canadienne. Les mesures en place et les mesures envisagées doivent faire l'objet d'une large publicité, et doivent également viser les législateurs américains.**

ii. Effets immédiats à la frontière

Le Comité recommande :

2. **Que les pratiques frontalières continuent d'être axées sur les grands objectifs que sont la sécurité, la protection et l'efficacité.**

B. L'incidence de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (projet de loi C-11)

Le Comité recommande :

3. **Que le gouvernement établisse des normes nationales fondées sur les meilleures pratiques aux fins de la première vérification, et qu'il augmente le niveau des effectifs là où cela est nécessaire, de sorte que le contrôle à l'arrivée se fasse de façon efficace et rapide. Pour mettre en œuvre ces normes nationales, il faudra donner une formation adéquate aux intéressés, y compris les sensibiliser aux différences interculturelles.**

4. **Que l'on crée des équipes spécialisées pour traiter les demandes d'asile dans les points d'entrée où le volume est élevé.**

5. **Que Citoyenneté et Immigration Canada prévoie les effectifs et les moyens nécessaires pour répondre aux inquiétudes entourant la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation des risques avant renvoi.**

C. La coopération, la coordination et les partenariats entre le Canada et les États-Unis

Le Comité recommande :

6. **Que le Canada et les États-Unis accordent une attention accrue à la mise en œuvre rapide des initiatives conjointes qui ont été élaborées, et qui continuent de l'être, dans le cadre de l'Accord sur leurs frontières communes.**

i. Demandeurs d'asile en provenance des États-Unis

a. Tiers pays sûrs

Le Comité recommande :

7. **Que, tout en maintenant son engagement dans le cadre de la Convention sur les réfugiés de même que ses normes élevées en matière de protection internationale, le gouvernement du Canada mène des négociations en vue de conclure des accords avec des tiers pays sûrs de première importance, particulièrement les États-Unis.**

b. Renvois temporaires

Le Comité recommande :

8. **Qu'en attendant la conclusion d'un accord de « tiers pays sûr », ce qui serait la meilleure solution, les renvois temporaires soient utilisés dans la mesure du possible comme solution de rechange à la détention quand les contrôles initiaux ne peuvent être effectués rapidement.**

ii. Exigences relatives aux visas

Le Comité recommande :

9. **Que le Canada travaille avec les États-Unis à coordonner dans la mesure du possible leurs exigences respectives en matière de visas, afin de régler les répercussions à la frontière des incohérences qu'elles comportent.**

iii. Préautorisation de personnes et de biens

Le Comité recommande :

10. **Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis rétablissent les programmes CANPASS et PORTPASS aux passages frontaliers terrestres afin de faciliter l'entrée des voyageurs posant peu de risque, à condition que chaque personne dans la voiture subisse un contrôle. Il convient également de mettre l'accent sur la mise en œuvre intégrale du programme NEXUS à tous les postes frontaliers terrestres.**

11. **Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis rétablissent les programmes CANPASS Aéroport et INSPASS, respectivement, dans les aéroports internationaux visés et les mettent en œuvre dans tous les aéroports internationaux canadiens afin de faciliter l'entrée des personnes posant peu de risques qui voyagent beaucoup par avion entre le Canada et les États-Unis.**

12. **Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada travaillent en collaboration avec leurs pendants américains à la mise en œuvre de programmes d'autocotisation des douanes et d'examen avant l'arrivée afin de faciliter les passages à la frontière du trafic commercial à faible risque, ce qui libérera en outre des ressources pour le trafic à risque plus élevé.**

13. **Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada travaillent avec leurs pendants américains à la mise en œuvre d'un programme commun d'enregistrement des chauffeurs commerciaux.**

iv. Cueillette et partage de l'information et du renseignement

Le Comité recommande :

14. **Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis trouvent de nouvelles façons de partager l'information relative à la sécurité des frontières. Les mesures transfrontalières de partage de l'information qui ont fait leurs preuves devraient être généralisées au Canada.**

15. **Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis soient davantage proactifs pour favoriser l'échange d'information et la coordination des efforts du renseignement à tous les niveaux. Si**

les lois sur les renseignements personnels et la confidentialité se révèlent des obstacles à cet égard, les deux pays devraient considérer modifier ces lois ou négocier de nouveaux accords bilatéraux de partage de l'information.

16. Que Citoyenneté et Immigration Canada cherche à établir des partenariats officiels avec d'autres organismes pour faciliter l'échange d'information en matière de sécurité.

v. Action policière et enquêtes conjointes

Le Comité recommande :

17. Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis mettent en place suffisamment d'équipes intégrées de police des frontières pour couvrir toute la frontière terrestre en tout temps.

18. Les équipes devraient être suffisamment équipées pour bien communiquer et répondre immédiatement aux activités clandestines. Elles devraient bénéficier d'outils et d'aides technologiques comme des opérations d'appui aérien, des détecteurs de mouvement et des caméras déclenchées par le mouvement. On devrait coordonner les efforts et l'équipement des deux pays afin d'assurer une efficacité maximale.

vi. Postes frontières partagés

Le Comité recommande :

19. Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis envisagent construire davantage de postes frontières partagés. Ces installations seraient particulièrement efficaces dans les petits postes frontières éloignés.

D. Le Canada et le monde : interception à l'étranger

Le Comité recommande :

20. Qu'on effectue davantage d'échanges d'information et d'activités coordonnées de renseignement avec d'autres gouvernements, pour le filtrage des voyageurs.

21. Qu'on engage davantage d'agents de contrôle de l'immigration pour travailler à l'étranger et qu'on fournisse les moyens

d'infrastructure qui s'y rattachent. Cette mesure doit être considérée comme hautement prioritaire.

22. Que la GRC, le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications mettent davantage de ressources de renseignement à la disposition de nos bureaux de visa à l'étranger. Cela pourrait signifier poster davantage d'agents de la GRC et du SCRS à l'étranger.

23. Que le personnel recruté sur place dans nos postes de visa à l'étranger fasse l'objet d'un filtrage approfondi à des fins de sécurité.

24. Que les documents de voyage soient scannés avant l'embarquement.

25. Que des équipes au débarquement soient utilisées autant que possible pour les vols présentant un danger.

26. Que les compagnies aériennes soient tenues de fournir la liste des passagers des avions à Citoyenneté et Immigration Canada avant le départ de tous les vols à destination du Canada.

27. Qu'afin de partager l'information avec d'autres gouvernements, nous tentions d'accéder à l'information que ces pays obtiennent des voyageurs à leur sortie.

E. Exécution et mise en oeuvre du programme

i. Rôle accru des agents d'immigration à la ligne d'inspection primaire

Le Comité recommande :

28. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada unissent leurs efforts pour améliorer la sécurité en augmentant la présence d'agents d'immigration à la ligne d'inspection primaire. Ces efforts de collaboration pourraient consister à former les agents d'immigration et les agents de douane pour les rendre entièrement polyvalents ou, peut-être, à regrouper les deux organes en une seule et même entité.

29. Que Citoyenneté et Immigration Canada veille à affecter suffisamment de personnel aux points d'entrée maritimes de tout le pays pour que leur capacité de traitement suffise à répondre à la demande, en particulier entre le début du printemps et la fin de l'automne.

ii. « Faciliter» le trafic aux points d'entrée

Le Comité recommande :

30. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada vérifient et évaluent conjointement l'efficacité des mesures prises pour « faciliter» le traitement des passagers aériens et envisage de mettre en œuvre celles qui portent fruit dans les aéroports internationaux de tout le Canada.

iii. Normes nationales en matière de sécurité aux points d'entrée

Le Comité recommande :

31. Qu'une autorité responsable de la sécurité dans les aéroports nationaux soit créée afin d'évaluer les risques pour la sécurité et de mettre en œuvre des normes de sécurité rigoureuses et uniformes dans tous les aéroports internationaux du Canada.

32. Que tous les non-voyageurs — y compris les employés des aéroports — soient tenus de passer par un contrôle de sécurité avant d'accéder à une aire de départ.

33. Qu'une évaluation des menaces soit effectuée à tous les postes frontaliers terrestres afin de faciliter l'établissement de normes de sécurité à chaque endroit.

iv. Outils de protection pour les agents

Le Comité recommande :

34. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne des douanes et du revenu du Canada unissent leurs efforts pour s'assurer que leurs agents ont à leur disposition suffisamment d'outils de protection et ont reçu la formation et l'autorisation nécessaires pour les utiliser au besoin.

35. Qu'il y ait une plus grande présence de policiers armés en uniforme aux points d'entrée, par exemple des agents de la GRC ou de la police locale.

v. Détention des demandeurs d'asile

Le Comité recommande :

36. **Que la détention continue à faire partie des mesures utilisées pour assurer la sécurité de nos frontières. Toutefois, le Comité insiste pour que les personnes soient détenues pour la période minimale nécessaire et qu'un contrôle de la détention soit effectué dans un délai de 48 heures, comme cela est envisagé à l'article 57 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.**

37. **Qu'on évite de détenir des mineurs et que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue un facteur dans les décisions liées à la détention.**

38. **Que Citoyenneté et Immigration Canada veille à ce que les demandeurs non munis de documents et qui ne veulent pas collaborer à l'établissement de leur identité soient détenus.**

39. **Qu'on tienne des statistiques plus détaillées sur les détentions dans le cadre de l'immigration, et en particulier sur les motifs de détention, et que ces statistiques figurent dans le rapport annuel au Parlement du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.**

40. **Qu'on établisse là où c'est nécessaire des installations de détention à long terme pour les demandeurs du statut de réfugié dont on ordonne la détention.**

41. **Qu'on améliore la formation des agents d'immigration en ce qui concerne la jurisprudence de l'examen des motifs de détention.**

42. **Que le Ministère veille à ce que tous les renseignements pertinents recueillis par les agents d'immigration de première ligne soient présentés à la Section d'arbitrage.**

vi. Arriérés des mesures d'expulsion

Le Comité recommande :

43. **Qu'on assouplisse les exigences du droit d'établissement en ce qui concerne les demandes faites pour des raisons d'ordre humanitaire dans le cas de personnes qui se trouvent illégalement au Canada, qui peuvent démontrer qu'elles ne constituent aucun risque pour notre pays et qui sont autosuffisantes.**

vii. Combattre le crime organisé (trafic illicite de migrants)

Le Comité recommande :

44. Que, compte tenu de la nature sérieuse des infractions liées au trafic illicite de migrants, dont témoignent les amendes et peines d'emprisonnement plus lourdes prévues dans la nouvelle *Loi*, les procureurs soient encouragés par CIC et Justice Canada à ne ménager aucun effort pour imposer des peines plus sévères.

45. Que le gouvernement du Canada continue de travailler en collaboration étroite avec les États-Unis et d'autres pays dans le cadre d'opérations communes visant à combattre le crime organisé, y compris le trafic illicite de migrants.

46. Que Citoyenneté et Immigration Canada continue de promouvoir des partenariats régionaux, nationaux et internationaux afin de faciliter la libre circulation de renseignements utiles, dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés.

F. Ressources et technologie

Le Comité recommande :

47. Que les organismes gouvernementaux pertinents, y compris Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne des douanes et du revenu, évaluent en commun tous les besoins en ressources aux points d'entrée. Par suite de cette évaluation, le gouvernement du Canada devrait affecter davantage de ressources aux points d'entrée afin d'assurer la sécurité à la frontière et de faciliter le mouvement du trafic frontalier à faible risque.

i. Un personnel plus nombreux

Le Comité recommande :

48. Que le gouvernement du Canada affecte des ressources suffisantes pour répondre aux besoins actuels des douanes et des services de l'immigration aux points d'entrée du pays.

49. Qu'il recrute à cette fin plus d'agents de première ligne et de personnel de soutien administratif et grossisse l'effectif de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il y aurait également lieu d'affecter plus de personnel aux services chargés d'exécuter les ordonnances de renvoi et aux services de détention.

ii. Échelles salariales différentes pour les douanes et l'immigration

Le Comité recommande :

50. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne des douanes et du revenu étudient avec leurs agents négociateurs la question de la rémunération des employés de l'immigration et des douanes affectés aux points d'entrée.

iii. Formation

Le Comité recommande :

51. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada dégagent des ressources pour bien former tous les douaniers en immigration. Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait rien ménager pour que les connaissances des douaniers dans ce domaine soient suffisantes.

52. Qu'on suive de près les étudiants engagés et formés pour travailler aux points d'entrée et que l'on s'assure que leur formation leur permet de bien s'acquitter de leurs tâches. Sinon, ils devraient recevoir un supplément de formation.

53. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada collaborent avec Justice Canada pour offrir de l'aide juridique en tout temps aux agents affectés aux points d'entrée et aux enquêtes.

54. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada veillent à ce qu'on enseigne aux agents de première ligne comment réagir aux comportements abusifs — vulgarité extrême, intimidation et violence de la part de voyageurs — sans mettre leur propre sécurité en péril.

55. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada consacrent suffisamment de ressources à l'application de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et tiennent compte du fait que la formation nécessaire et la permanence du service doivent se chevaucher.

iv. Renseignement et capacité mobile

Le Comité recommande :

56. Que Citoyenneté et Immigration Canada et ses organismes partenaires engagent plus d'agents du renseignement au Canada et à l'étranger afin d'assurer l'amélioration requise du renseignement.

57. Que les interactions entre Citoyenneté et Immigration Canada et ses partenaires du renseignement soient mieux coordonnées afin d'optimiser les échanges d'information. Cet aspect devrait être prioritaire parce que le renseignement est un facteur de dissuasion et une mesure de prévention contre les activités illégales aux frontières.

58. Que les outils technologiques soient incorporés aux activités de renseignement lorsque c'est pertinent et possible.

59. Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada soient dotés d'une plus grande capacité mobile pour s'occuper des problèmes qui surviennent entre les points d'entrée.

v. Technologie

Le Comité recommande :

60. Que Citoyenneté et Immigration Canada intègre son Système de soutien des opérations des bureaux locaux à une interface plus conviviale et collabore avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour fusionner leurs bases de données et permettre aux agents des douanes et de l'immigration un accès croisé.

61. Que des voies de circulation dotées de caméras SASLIP soient aménagées à tous les points d'entrée terrestres ou, au moins dans un premier temps, aux plus achalandés.

62. Que le gouvernement du Canada collabore avec les transporteurs aériens pour avoir accès à leur base de données sur les passagers et les réservations, le Système d'information préalable sur les voyageurs et des dossiers des passagers, pour tous les points d'entrée.

63. Qu'on installe la technologie du Système informatisé de dactyloscopie dans tous les points d'entrée aéroportuaires et

terrestres de manière à compléter d'autres technologies, comme l'identification photographique, utilisées dans le traitement des revendications du statut de réfugié et des demandes émanant de personnes potentiellement inadmissibles.

64. Que Citoyenneté et Immigration Canada achète d'autres détecteurs de chaleur à main pour les points d'entrée maritimes accueillant beaucoup de navires commerciaux avec conteneurs. L'achat de dispositifs à rayons gamma pour visualiser l'intérieur des conteneurs devrait également être envisagé.

65. Que Citoyenneté et Immigration Canada élabore des normes nationales régissant la technologie nécessaire aux divers points d'entrée.

vi. Installations

Le Comité recommande :

66. Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de Travaux publics et Services gouvernementaux, dégage des ressources pour la modernisation, l'expansion et la reconstruction des installations des points d'entrée qui sont désuètes et ont besoin de rénovations. Il faudrait envisager d'aménager des installations canado-américaines communes chaque fois que ce serait possible.

67. Que l'on affecte les ressources voulues pour améliorer les installations et l'infrastructure routière afin de faciliter la circulation dans les principaux couloirs commerciaux.

INTRODUCTION

Chaque année, plus de 200 millions de personnes franchissent la frontière entre le Canada et les États-Unis. Ce va-et-vient ainsi que l'échange de biens d'un côté à l'autre de la plus longue frontière non militarisée du monde ont eu un impact profond sur les deux pays. Le Canada est le partenaire commercial le plus important et le plus proche allié des États-Unis. Issus de traditions historiques similaires, Canadiens et Américains ont adopté des principes démocratiques communs et marquent le même respect pour la primauté du droit. Nous avons beaucoup en commun avec nos voisins : la culture américaine est omniprésente au Canada et l'anglais, langue maternelle de la plupart des Américains, est utilisé par la majorité des Canadiens.

Nous partageons aussi une menace commune. L'attaque horrible qui a frappé notre voisin le 11 septembre 2001 était une attaque contre toutes les démocraties. Nous avons pris conscience de nos vulnérabilités, et il incombe maintenant aux deux pays de renforcer leur sécurité mutuelle tout en préservant les échanges qui leur ont tant profité. Il importe également que les décisions prises pendant cette période d'anxiété accrue s'appuient sur les faits et non sur les perceptions erronées qui ont malheureusement été exprimées par des législateurs et des médias des deux côtés de la frontière. Il n'y a aucune preuve que les mesures de sécurité à la frontière canadienne soient à blâmer de quelque manière que ce soit pour les événements tragiques du 11 septembre.

Sensible au fait que les Canadiens doivent être rassurés sans délai quant à l'existence d'un effort coordonné pour améliorer la sécurité à la frontière tout en préservant la circulation efficace des personnes et des biens, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes a mené son étude rapidement. En déposant ce rapport, le Comité entend contribuer au débat sur les problèmes frontaliers qui a cours à différents niveaux. Dans le cadre de son examen, le Comité a entendu un certain nombre de témoins, y compris la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration ainsi que des représentants de la Gendarmerie royale canadienne (GRC) et du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Il s'est également rendu à différents points d'entrée de l'Est et de l'Ouest du Canada afin d'y évaluer l'état actuel des mesures de sécurité et de s'entretenir avec les travailleurs de première ligne. La moitié des membres du Comité ont visité l'Est du pays — soit St. Stephen et Woodstock au Nouveau-Brunswick, et Lacolle, Stanstead et Montréal au Québec —, tandis que les autres visitaient des points d'entrée d'importance névralgique dans l'Ouest du pays et le Canada central — soit Vancouver en Colombie-Britannique, Emerson au Manitoba, et Windsor en Ontario. Au cours de ces visites, le Comité a pu rencontrer des représentants d'organismes canadiens et américains comme Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), l'Agence canadienne des douanes et du revenu (ACDR), la GRC, le SCRS, le United States Immigration and Naturalization Service (USINS) et le United States Customs Service (USCS). En certains endroits, nous avons également rencontré des représentants provinciaux, et nous avons visité des installations frontalières tant américaines que canadiennes.

Pour le Comité, il est devenu clair que, du point de vue de la sécurité, la frontière doit être perçue comme un tout homogène. Nous ne devons pas concentrer notre attention uniquement sur les personnes qui se présentent aux points d'entrée, mais aussi envisager l'ensemble du processus de la migration, du commerce et des déplacements internationaux. Dès le moment où quelqu'un achète un billet d'avion ou fait une demande de visa, les procédures de sécurité doivent entrer en vigueur. De concert avec les États-Unis et nos autres alliés, nous devons mobiliser nos ressources collectives — en particulier les ressources affectées aux renseignements — afin de relever les défis auxquels nous sommes tous confrontés.

Au cours de la législature précédente, le Comité a étudié la question de la sécurité frontalière dans le contexte du processus de détermination du statut de réfugié. Dans notre rapport intitulé *Protection des réfugiés et sécurité des frontières : trouver un juste milieu*, déposé à la Chambre des communes en mars 2000, nous recommandions différentes mesures dont bon nombre ont maintenant été mises en œuvre. Ce rapport se situe dans le prolongement de notre travail antérieur et traite des nouvelles questions et préoccupations qui se posent.

Comme l'a déjà fait observer le Comité dans son précédent rapport, on ne doit pas déduire du fait que l'immigration et la sécurité frontalière sont examinées simultanément que les immigrants ou les réfugiés créent un risque particulier pour le Canada. Au contraire, l'immigration est depuis des siècles l'élément moteur du développement de notre pays. Aujourd'hui, afin d'assurer sa croissance économique, il est vital que le Canada demeure plus que jamais une terre accueillante. Dans le présent rapport, le Comité croit fermement qu'il faut insister sur l'importance des points suivants :

- Le Canada doit continuer d'offrir un refuge à ceux qui sont persécutés dans leur pays d'origine, et ce d'une manière qui respecte les normes élevées que nous avons établies jusqu'ici.[1]
- Le Canada doit continuer d'accueillir des immigrants de toutes les cultures et origines nationales.
- Les immigrants apportent une contribution appréciable à notre société et sont essentiels à notre développement économique. Depuis le 11 septembre, l'élément qui n'a pas changé est la situation démographique du Canada; l'immigration doit continuer à jouer un rôle important pour ce qui est de gérer les conséquences du vieillissement de notre population.

---

1 La Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés de 1951, dont le Canada est signataire, définit le terme « réfugié » comme une personne qui « craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ».

CHAPITRE 1 : MESURES RÉCENTES — *LA LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS*

Avant le 11 septembre, le Comité examinait déjà de nombreuses questions passées en revue dans le présent rapport. Les attaques du 11 septembre contre New York et Washington ont sensibilisé bien des gens à la menace terroriste, mais la sécurité à la frontière de notre pays n'est pas une préoccupation récente.

Plus tôt cette année, le Comité a tenu des audiences exhaustives sur le projet de loi C-11, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Après avoir entendu les observations des témoins et de ses propres membres, le Comité a apporté d'importantes modifications au texte de loi. Celui-ci a reçu la sanction royale le 1er novembre 2001 et il entrera en vigueur en juin 2002.

Ce texte de *Loi* confirme l'adhésion continue du Canada à la Convention de Genève sur les réfugiés et à son protocole. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* renforce également l'engagement du Canada quant à l'accueil des immigrants et des réfugiés, et il reflète ses objectifs à long terme pour ce qui est de réunir les familles et de promouvoir la croissance économique grâce à l'immigration.

La nouvelle *Loi* renforcera également les mesures de sécurité. Comme l'ont confirmé les représentants des services du renseignement qui ont comparu devant le Comité, la loi renforce les capacités des responsables de la sécurité du pays. Parmi les exemples de mesures citées par les témoins comme étant de nettes améliorations, il y a l'examen immédiat des demandes des revendicateurs du statut de réfugié (un élément recommandé par le Comité dans son rapport de mars 2001), la nouvelle infraction de trafic de personnes et l'augmentation des peines pour le passage de clandestins. De même, le projet de loi C-11 élargit les pouvoirs d'arrêt et de détention et crée de nouveaux motifs pour refuser l'entrée au Canada. Les appels ont été restreints et la procédure de l'attestation de sécurité a été condensée.

La nouvelle *Loi* aura également un incidence sur la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les audiences seront menées par un seul membre et tous les risques pertinents seront évalués lors d'une seule séance. Les revendications multiples ne seront plus permises et on créera une nouvelle Section d'appel des réfugiés afin d'instituer une jurisprudence cohérente et de réduire l'obligation d'engager de longues procédures devant la Cour fédérale. La section responsable de l'examen des motifs de la détention et de la non-admissibilité aura maintenant accès à des renseignements protégés de nature délicate dans le cadre d'un processus qui auparavant n'était accessible que par le truchement de la Cour fédérale. Tous ces éléments, conjugués à la

restriction des droits d'appel pour les grands criminels et les personnes qui constituent une menace pour la sécurité, accéléreront les décisions et les mesures de renvois.

La nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* répond largement aux préoccupations actuelles en matière de sécurité. Bien que rédigée avant le 11 septembre, elle a nettement été conçue selon la perspective de la menace terroriste. Pour la préparation du présent rapport, le Comité s'est penché sur deux questions clés : comment la loi sera-t-elle mise en œuvre? et quelles ressources y seront affectées?

Le Comité observe que le projet de loi C-42, *Loi sur la sécurité publique*, qui vient d'être présenté, propose des modifications à l'actuelle *Loi sur l'immigration* comme moyen de mettre en œuvre certaines dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* avant son entrée en vigueur prévue pour le 28 juin 2002. Il convient de noter en particulier que le projet de loi C-42 investirait immédiatement les agents d'immigration des pouvoirs élargis d'arrestation et de détention prévus dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Le Comité approuve également le fait que le projet de loi C-42 imposerait aux transporteurs de fournir des données de base sur tous les passagers à destination du Canada avant leur arrivée dans le pays.

CHAPITRE 2: LA SÉCURITÉ À LA FRONTIÈRE CANADIENNE — CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

A. Les répercussions du 11 septembre 2001

D'après les éléments dont nous disposons actuellement, les attentats du 11 septembre ont été dans une large mesure orchestrés et exécutés par un groupe de personnes entrées aux États-Unis en toute légalité. Les derniers rapports donnent à penser que les présumés terroristes étaient titulaires de visas valides délivrés par le Département d'État des États-Unis. Malheureusement, les autorités américaines ont été incapables de détecter la menace que ces personnes représentaient. Selon les médias, il semble aussi que certains des terroristes se trouvaient aux États-Unis depuis fort longtemps, au moment des attentats.

Le Comité est conscient que, dans la nouvelle économie mondialisée, il est essentiel de faciliter le mouvement transfrontalier des personnes et des biens. Nous ne pouvons pas nous couper du monde extérieur par crainte du terrorisme. Non seulement ce serait irréalisable, mais, comme l'histoire nous l'a enseigné, le terrorisme n'est pas une menace qui vient nécessairement de l'extérieur. Toutefois, les événements du 11 septembre démontrent clairement que la menace est en partie externe, et il importe d'examiner la problématique dans le contexte de notre système d'immigration.

I. Idées erronées concernant la sécurité, à la suite du 11 septembre

Les premiers témoins entendus par le Comité au cours de son étude ont été le commissaire de la GRC et le directeur du SCRS. Le commissaire Guiliano Zaccardelli a insisté pour dire qu'il ne fallait pas cesser de voir les choses en perspective en cette période de grande anxiété et il a assuré le Comité que notre pays demeurait le plus sûr du monde. Tout comme le directeur du SCRS, Ward Elcock, il a également beaucoup appuyé sur le fait que le Canada n'est pas un refuge pour terroristes. En revanche, tous deux reconnaissent que nous faisons face à des problèmes complexes, qui sont communs à toutes les démocraties occidentales, y compris les États-Unis.

Contrairement aux déclarations des dirigeants de notre communauté du renseignement, le Comité constate qu'il existe des idées lourdement erronées sur la menace que les immigrants et les demandeurs d'asile pourraient faire peser sur le Canada et, tout particulièrement, des idées fausses sur la menace que le Canada représenterait pour les États-Unis. Il faut faire savoir au monde, et notamment aux Américains, que nous possédons des dispositifs de sécurité solides et que nous prenons actuellement d'autres mesures pour protéger nos sociétés. On ne saurait trop répéter

combien ces idées fausses sont néfastes. Bien sûr, certains aspects du système méritent amélioration, mais le Canada n'est pas la passoire que d'aucuns ont décrite. Le Comité se réjouit du fait que l'ambassadeur américain, Paul Cellucci, ait désavoué publiquement ce genre d'affirmations fallacieuses, et il reconnaît que le Canada est aux prises avec les mêmes difficultés que les États-Unis et d'autres pays occidentaux. Toutefois, il reste du travail à faire pour diffuser l'information adéquatement.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et d'autres ministères fédéraux s'efforcent de sensibiliser le public canadien et étranger pour réfuter les inquiétudes non fondées et injustifiées entourant la sécurité de la frontière canadienne. Les mesures en place et les mesures envisagées doivent faire l'objet d'une large publicité, et doivent également viser les législateurs américains.

ii. Effets immédiats à la frontière

Les événements du 11 septembre ont déjà des incidences sensibles sur les activités et pratiques courantes dans les postes frontaliers du Canada. De fait, le Comité a noté que le contrôle de tous les voyageurs est dorénavant beaucoup plus complet. Les agents des douanes, chargés de la ligne d'inspection primaire (LIP), c'est-à-dire du premier interrogatoire au point d'entrée, défèrent maintenant un plus grand nombre de personnes aux services de l'immigration, pour y subir un interrogatoire secondaire détaillé. Dans les aéroports que nous avons visités, la sécurité a été notablement resserrée. Les caméras de surveillance et les effectifs sont plus nombreux. Même si le trafic dans tous les points d'entrée a diminué, ces mesures, et d'autres mécanismes de sécurité, sont à l'origine de l'augmentation du temps nécessaire aux déplacements.

Depuis le 11 septembre, il devient essentiel de faciliter le flux du commerce et du trafic. À la frontière de Windsor (Ontario), le Comité a pu constater lui-même les difficultés entourant le trafic transfrontalier habituel. Les déplacements, aussi bien commerciaux que non commerciaux, demandent plus de temps, et cette situation a des conséquences économiques importantes. Les meilleurs moyens de résoudre ce problème sont traités dans les sections suivantes du présent rapport, mais le Comité juge nécessaire d'établir ici un principe directeur.

Le Comité recommande :

Que les pratiques frontalières continuent d'être axées sur les grands objectifs que sont la sécurité, la protection et l'efficacité.

B. L'incidence de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (projet de loi C-11)

Comme nous l'avons déjà dit, la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sera bientôt en vigueur. Plusieurs témoins et travailleurs de première ligne prévoient une mise en oeuvre difficile. Des perturbations sont à craindre, et le processus pourrait être difficile à gérer.

La question du « contrôle à l'arrivée » des demandeurs d'asile revient constamment dans les témoignages. Les vérifications de sécurité qui autrefois n'étaient menées que dans le cadre d'une audience ou à la suite d'une demande de résidence permanente sont maintenant effectuées immédiatement, dès que le candidat présente sa demande d'asile. C'est là une mesure qui avait été recommandée dans notre rapport de mars 2000, et nous nous réjouissons qu'elle ait été retenue. La mise en place de ce mécanisme n'exige pas que la *Loi* soit en vigueur, et son application a donc déjà commencé.

Les vérifications à l'arrivée sont capitales, mais le Comité comprend qu'il soit difficile d'obtenir des renseignements exacts en temps utile. Il faudra améliorer la coordination et l'accès aux différents services de renseignement, et il est manifeste que la compétence des travailleurs de première ligne jouera un rôle essentiel. Très souvent, a-t-on déclaré au Comité, les résultats dépendent de l'expérience des agents frontaliers, qui sont capables de « repérer » les personnes suspectes à cause de contradictions dans leurs entrevues ou de certaines incohérences dans leurs antécédents de travail et d'études.

Le délai de 72 heures pour déterminer l'admissibilité d'un demandeur à un renvoi de son dossier à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada (CISR) soulève également des inquiétudes. Le délai de trois jours ouvrables entrera en vigueur en vertu de la nouvelle *Loi*, ce qui devrait accélérer le traitement. Plus tôt la CISR recevra le dossier, plus tôt un agent des demandes d'asile pourra l'examiner et plus tôt la date de l'audience pourra être fixée. L'éventuelle transmission d'une demande n'empêche pas de poursuivre les vérifications de sécurité, ni la révocation du renvoi du dossier, si l'on se rend compte après coup que le demandeur n'était pas vraiment admissible. Le Comité note en outre que, selon le processus actuel, la vaste majorité des demandes sont réputées admissibles à une transmission à la CISR.

À maintes reprises, les témoins ont exprimé la crainte que l'examen de sécurité ne puisse pas être réalisé en 72 heures. Toutefois, nous l'avons dit, la *Loi* n'impose aucun délai pour les vérifications de sécurité, et le processus de traitement des demandes d'asile peut être interrompu à tout moment si de nouveaux renseignements apparaissent. De plus, il est possible d'arrêter et de détenir des ressortissants étrangers, si besoin est. Le Comité estime que le mécanisme prévu par la *Loi* est tout à fait approprié et qu'il n'a pas besoin d'être modifié. Toutefois, soulignons-le, il est manifeste qu'une augmentation

des compétences spécialisées et des moyens d'information rendraient le processus plus efficace et moins long, ce qui devrait réduire le recours aux détentions.

Le Comité est conscient que la mise en œuvre de la nouvelle *Loi* soulève beaucoup d'inquiétude parmi les personnes chargées des fonctions administratives courantes, et que les événements du 11 septembre ont peut-être amplifié la crainte des travailleurs de première ligne. Les effectifs sont nettement insuffisants à certains postes frontaliers. Toutefois, lors de notre visite du point d'entrée de Lacolle — où le nombre de demandes d'asile est très élevé — nous avons été frappés par le fait que la vérification initiale et le délai de 72 heures ne soulèvent *pas* d'inquiétude. Le personnel dit être en mesure de traiter les demandes d'asile efficacement à l'intérieur de ce délai. En revanche, les employés de Windsor craignent qu'il leur soit impossible de procéder au traitement en 72 heures avec les moyens dont ils disposent.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement établisse des normes nationales fondées sur les meilleures pratiques aux fins de la première vérification, et qu'il augmente le niveau des effectifs là où cela est nécessaire, de sorte que le contrôle à l'arrivée se fasse de façon efficace et rapide. Pour mettre en œuvre ces normes nationales, il faudra donner une formation adéquate aux intéressés, y compris les sensibiliser aux différences interculturelles.

Que l'on crée des équipes spécialisées pour traiter les demandes d'asile dans les points d'entrée où le volume est élevé.

Des inquiétudes ont également été exprimées en ce qui concerne la mise en œuvre du processus d'évaluation des risques avant renvoi (ERAR). L'ERAR est un nouveau mécanisme administratif applicable à toutes les personnes faisant l'objet d'un ordre de renvoi. À l'heure actuelle, les demandeurs d'asile non reconnus peuvent demander une évaluation des risques, et toute personne peut demander au ministre une permission spéciale de demeurer au Canada pour motifs humanitaires. Dans le cas de l'ERAR, un agent d'immigration prendra en considération les mêmes motifs de protection que la CISR actuellement (à savoir ceux qui sont prévus dans la Convention sur les réfugiés, dans la Convention contre la torture, il considérera aussi le risque de perdre la vie et celui de subir des traitements ou peines cruels et inusités).

Si l'ERAR donne un résultat positif, le droit d'asile est accordé et le réfugié a la possibilité de demander le statut de résident permanent, à moins qu'il ne s'agisse d'un grand criminel ou d'une personne inadmissible pour motif de sécurité, de violation des droits de la personne ou d'appartenance au crime organisé. Dans ce dernier cas, le délégué du ministre doit soupeser les risques courus par le demandeur, d'une part, et la nature et la gravité des actes qu'il a commis, ainsi que l'éventuel danger qu'il présente

pour le Canada, d'autre part. Une décision positive entraîne la suspension du renvoi, mais non pas l'attribution du statut de réfugié. Une décision négative entraîne l'expulsion.

Les témoins ont exprimé la crainte que l'ERAR n'entraîne la formation d'un arriéré massif dès la proclamation de son entrée en vigueur, parce que les milliers de personnes actuellement visées par un renvoi pourront présenter une demande aux termes de cette nouvelle disposition. Selon le ministère, l'ERAR sera étroitement lié dans le temps à la détermination des mesures de renvoi. Ainsi, c'est uniquement une fois les mesures de renvoi complétées que la personne visée par l'expulsion sera informée qu'elle dispose de 15 jours pour demander une ERAR. En ne procédant aux évaluations des risques avant renvoi que lorsque le renvoi est imminent, le ministère pourra gérer le volume des demandes.

Étant donné le grand nombre de mesures de renvoi encore en suspens, le Comité s'inquiète lui aussi de ce que l'ERAR ne surcharge les effectifs du ministère lorsque la *Loi* entrera en vigueur.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada prévoie les effectifs et les moyens nécessaires pour répondre aux inquiétudes entourant la mise en œuvre du mécanisme d'évaluation des risques avant renvoi.

C. La coopération, la coordination et les partenariats entre le Canada et les États-Unis

Au cours de ses déplacements au Canada, le Comité a été à plusieurs reprises impressionné par le haut niveau de la coopération et de l'interdépendance entre les organismes gouvernementaux et les responsables aux points d'entrée canadiens et américains. De nombreux témoins nous ont affirmé que le travail en commun (souvent dans le cadre d'ententes locales et d'échanges d'information) se faisait tout naturellement et qu'il était absolument essentiel à la sécurité des deux pays et à la protection personnelle des agents frontaliers. Cette prédisposition naturelle à la coopération n'est pas surprenante. À St. Stephen (Nouveau-Brunswick), il existe des liens très forts avec le village frontalier de Calais (Maine), puisque les amitiés, les mariages et les festivals transfrontaliers y sont nombreux, tandis qu'à Stanstead (Québec), la frontière passe au milieu de la localité. À l'aéroport international de Vancouver, les représentants canadiens et américains des services des douanes et de l'immigration sont installés sur des étages différents de l'immeuble, et beaucoup d'entre eux montent et descendent plusieurs fois par jour pour se consulter.

L'Accord du Canada et des États-Unis sur leurs frontières communes, annoncé le 25 février 1995, engage les deux gouvernement à :

- assurer une protection améliorée contre les activités frontalières illégales et irrégulières;
- faciliter le mouvement des personnes et des biens;
- promouvoir le commerce international;
- réduire les coûts pour les deux gouvernements et pour le public.

Cet Accord a engendré un certain nombre d'initiatives, qui sont mises en œuvre sous la direction d'un comité de coordination composé de représentants de Citoyenneté et Immigration Canada, de l'United States Immigration and Naturalization Service, de l'Agence des douanes et du revenu du Canada, de l'United States Customs Service ainsi que du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et du Département d'État des États-Unis. Par exemple, le projet de « Vision de la frontière » de CIC et de l'USINS intègre l'interdiction à l'étranger, le partage d'information, la coordination des politiques ainsi que la coopération terrestre, maritime et aérienne, pour régler divers problèmes, que ce soit à la frontière ou dans un continuum international, du point de départ à l'étranger jusqu'au point d'arrivée. Dans un monde de crime organisé mondial, il est essentiel de considérer la frontière comme un continuum.

Le Comité recommande :

Que le Canada et les États-Unis accordent une attention accrue à la mise en œuvre rapide des initiatives conjointes qui ont été élaborées, et qui continuent de l'être, dans le cadre de l'Accord sur leurs frontières communes.

I. Demandeurs d'asile en provenance des États-Unis

Le Comité a appris que de nombreux demandeurs d'asile entrent au Canada après être passés aux États-Unis. Au cours des dernières années, environ un tiers des demandeurs qui ont eu recours au processus canadien avaient eu la possibilité de demander l'asile aux États-Unis, mais avaient choisi de venir dans notre pays. Au cours de l'exercice financier 1999-2000, 10 967 demandeurs d'asile sont arrivés des États-Unis, soit 34 % des demandeurs. En 2000-2001, ils ont été plus de 11 000 à entrer par les États-Unis, c'est-à-dire 37 %. Le Comité a consacré un temps considérable à l'analyse de cette question.

Le président de la CISR, Peter Showler, a comparu devant le Comité et a parlé des différences entre les systèmes canadien et américain de détermination du statut de réfugié. Après avoir précisé que le système de détermination du droit d'asile aux États-Unis est considérablement plus compliqué que le nôtre, M. Showler a souligné ce qui suit :

- Il est plus facile pour les ressortissants de certains pays d'obtenir la permission d'entrer aux États-Unis qu'au Canada.

- Le Canada a un programme d'interception outre-mer qui empêche de venir au Canada nombre d'éventuels revendicateurs du statut de réfugié.
- Certaines personnes préfèrent demander le statut de réfugié au Canada pour des raisons personnelles, par exemple si elles y ont de la famille ou sont francophones.
- En tenant compte des révisions à tous les niveaux et des autres moyens pour rester aux États-Unis, ces derniers et le Canada acceptent à peu près le même pourcentage de revendicateurs. Au Canada, cette proportion atteint 58 %, et aux États-Unis, elle s'élève à environ 52 %.
- Un plus grand nombre de revendicateurs sont détenus aux États-Unis qu'au Canada.
- Aux États-Unis, les audiences du tribunal de l'immigration sur les revendications du droit d'asile se déroulent selon un processus accusatoire, c'est-à-dire qu'un avocat se présente au nom du gouvernement et s'oppose à la demande. Au Canada, un agent d'audience comparaît pour interroger les témoins et aider les décideurs, mais notre processus est considéré non accusatoire.

D'autres témoins ont parlé de l'incidence, dans le passé, de la politique étrangère américaine sur la détermination du droit d'asile aux États-Unis. Le Canada a eu, et a toujours dans certains cas, des politiques à l'égard de certains pays qui sont contraires à celles des États-Unis. Cuba est un de ces pays et, dans les années 1980 et 1990, les revendicateurs du statut de réfugié provenant du El Salvador semblent avoir eu plus de difficulté à obtenir un statut aux États-Unis en raison du soutien qu'accordaient ces derniers au régime de droite salvadorien.

Le Comité a aussi constaté que les revendicateurs du statut de réfugié au Canada ont un accès beaucoup plus grand aux services que financent les gouvernements, comme l'aide juridique et le bien-être social, et qu'ils peuvent demander l'autorisation de travailler et d'étudier pendant que leur revendication est examinée. L'accès à ces avantages est tout à fait approprié, mais le manque d'aide semblable aux États-Unis explique peut-être une partie de la circulation de réfugiés.

a. Tiers pays sûrs

L'arrivée de demandeurs du statut de réfugié en provenance des États-Unis a soulevé la question des accords avec des « tiers pays sûrs ». En vertu de la loi actuelle et de la nouvelle, le ministre peut désigner un pays où les demandeurs du statut de réfugié peuvent être renvoyés pour qu'ils y présentent leurs revendications. Afin de mettre en place un tel arrangement avec les États-Unis, il faudrait négocier un accord bilatéral, ce qu'on a déjà tenté de faire sans succès au milieu des années 1990.

Le Comité estime qu'il y a lieu d'essayer de nouveau de négocier une telle entente avec les États-Unis, mais il fait une mise en garde contre la tentation d'y voir une panacée qui règlera l'augmentation des demandes exercées sur notre système de détermination du statut de réfugié. Il s'agira en fait d'un outil parmi nombre d'autres. Les travailleurs frontaliers de première ligne sont clairement en faveur d'une telle entente avec les États-Unis et croient qu'elle permettra de grandes économies. En outre, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a établi des lignes directrices concernant l'application de la notion de tiers pays sûrs. Conformément à ces lignes directrices, le Canada pourrait chercher à conclure avec les États-Unis une entente qui assurerait le respect de nos obligations humanitaires.

Le Comité recommande :

Que, tout en maintenant son engagement dans le cadre de la Convention sur les réfugiés de même que ses normes élevées en matière de protection internationale, le gouvernement du Canada mène des négociations en vue de conclure des accords avec des tiers pays sûrs de première importance, particulièrement les États-Unis.

b. Renvois temporaires

On peut répondre en partie aux préoccupations concernant les demandeurs qui cherchent à entrer au Canada à partir des États-Unis au moyen d'un processus appelé « renvoi temporaire ». Que les États-Unis soient officiellement désignés ou non comme « tiers pays sûrs », il est clair que les revendicateurs ne risquent pas d'être persécutés en sol américain. Avec l'accord de nos interlocuteurs américains, les demandeurs du statut de réfugié devraient, lorsque cela est justifié en raison d'un manque de ressources, être renvoyés aux États-Unis jusqu'à ce que les autorités canadiennes soient convaincues qu'ils ne représentent pas un risque du point de vue de la sécurité. Une fois le contrôle de sécurité effectué, les demandeurs pourraient être autorisés à entrer au Canada pour le traitement de leur revendication. Le Comité constate que ce processus a été utilisé dans le passé de façon limitée tant par le Canada que par les États-Unis.

Le Comité recommande :

Qu'en attendant la conclusion d'un accord de « tiers pays sûr », ce qui serait la meilleure solution, les renvois temporaires soient utilisés dans la mesure du possible comme solution de rechange à la détention quand les contrôles initiaux ne peuvent être effectués rapidement.

II. Exigences relatives aux visas

Le Canada et les États-Unis ont chacun leur propre liste de pays dont les ressortissants ne sont pas obligés d'obtenir un visa de visiteur avant de se présenter à un point d'entrée. Il y a un certain chevauchement, mais les deux listes ne concordent pas

exactement (voir le Tableau I). Par exemple, le Comité a entendu que les États-Unis n'exigent pas de visa pour l'Argentine, contrairement au Canada. Par conséquent, de nombreux Argentins sont entrés aux États-Unis pour se rendre ensuite à la frontière et au Canada demander le statut de réfugié. En 1999, seulement 22 % des revendicateurs en provenance d'Argentine ont été reconnus par la CISR comme étant des réfugiés au sens de la Convention.

Tableau 1: Comparaison des exigences du Canada et des États-Unis en matière de visas

Les personnes suivantes ne sont pas tenues d'obtenir un visa pour entrer au Canada	Les personnes suivantes ne sont pas tenues d'obtenir un visa pour entrer aux États-Unis
Les citoyens des pays suivants : • Allemagne, Andorre, Antigua et Barbuda, Arabie Saoudite, Australie, Autriche, Bahamas, Barbade, Belgique, Botswana, Brunei, Chypre, Costa Rica, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Grenade, Hongrie, Irlande, Islande, Israël (titulaires du passeport national), Italie, Japon, Kiribati, La Dominique, Les îles Salomon, Liechtenstein, Luxembourg, Malaysia, Malte, Mexique, Monaco, Namibie, Nauru, Norvège, Nouvelle-Zélande, Papouasie Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, Saint-Christophe et Névis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent, Samoa occidentales, Saint-Marin, Singapour, Slovénie, Suède, Suisse, Swaziland, Tuvalu, Vanuatu et Zimbabwe;	**Les citoyens des pays suivants :** • Allemagne, Andorre, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Brunei, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Islande, Irlande, Italie, Japon, Liechtenstein, Luxembourg, Monaco, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Saint-Marin, Singapour, Slovénie, Suède, Suisse, Royaume-Uni* et Uruguay. *** Les citoyens ayant un droit illimité de résidence fixe en Angleterre, en Écosse, au pays de Galles, en Irlande du Nord, dans les îles Anglo-Normandes et à l'Île de Man**
• les personnes légalement admises aux États-Unis à titre de résidents permanents et titulaires d'une carte de résidence permanente américaine (carte verte) ou d'une autre preuve de leur statut de résident permanent;	
• les citoyens britanniques et les citoyens britanniques d'outre-mer qui sont réadmissibles au Royaume-Uni;	
• les citoyens des territoires britanniques dont la citoyenneté tient à leur naissance, à leur descendance, à leur enregistrement ou à leur naturalisation dans un des territoires britanniques, d'Anguilla, des Bermudes, des îles Vierges britanniques, des îles Caïmans, des îles Falkland, de Gibraltar, de Montserrat, de Pitcairn, de Sainte-Hélène ou des îles Turks et Caicos;	
• les titulaires d'un passeport de la zone administrative spéciale en cours de validité délivré par les autorités de la zone administrative spéciale de Hong Kong de la République populaire de Chine; et	
• les titulaires d'un passeport ou de documents de voyage de l'État du Vatican.	

De plus, des témoins nous ont signalé que dans de nombreux cas où des visas sont nécessaires, il est parfois plus facile d'obtenir le statut de visiteur aux États-Unis qu'au Canada, ce qui expliquerait aussi en partie le flot de réfugiés en provenance des États-Unis.

Des témoins ont souligné que ces deux facteurs ont influé sur les mouvements d'immigrants; le Comité considère donc souhaitable une certaine coordination entre nos deux pays.

Le Comité recommande :

Que le Canada travaille avec les États-Unis à coordonner dans la mesure du possible leurs exigences respectives en matière de visas, afin de régler les répercussions à la frontière des incohérences qu'elles comportent.

III. Préautorisation de personnes et de biens

Dans les points d'entrée terrestres comme dans les aéroports du pays, le Comité a entendu qu'il serait possible d'améliorer considérablement les modalités de sécurité et le mouvement des personnes et des biens si l'on adoptait des systèmes de préautorisation pour les voyageurs posant peu de risque et les transporteurs commerciaux. Les autorités frontalières soulignent que si l'on améliore la circulation du trafic à faible risque, il restera plus de ressources pour détecter les risques pour la sécurité. Il importe de comprendre que les besoins en préautorisation ne sont pas les mêmes dans les aéroports internationaux qu'aux postes frontaliers terrestres, puisque les premiers s'intéressent surtout aux personnes et que les seconds représentent des points d'entrée où passent sans cesse des voyageurs et de nombreux biens commerciaux.

Les programmes CANPASS réalisés en vertu de l'accord sur la frontière commune représentent un mode de préautorisation qui facilite l'entrée au Canada des voyageurs en provenance des États-Unis qui se présentent aux postes frontaliers terrestres ou à l'aéroport international de Vancouver. Les citoyens canadiens et les résidents permanents présentent un formulaire de demande et subissent un contrôle de sécurité; s'ils sont acceptés dans le programme, ils reçoivent une vignette pour leur véhicule qui leur permet de traverser à la frontière dans une voie spéciale. Une des lacunes de ce programme, que les autorités frontalières ont signalée au Comité, est le fait que la vignette est liée au véhicule; il n'y a pas nécessairement de vérification directe de tous les occupants du véhicule traversant dans la voie spéciale CANPASS. Un programme américain semblable, appelé PORTPASS Voies réservées aux frontaliers, existe pour l'entrée aux États-Unis. Or, depuis les événements du 11 septembre, les voies réservées tant CANPASS que PORTPASS sont fermées tout le long de la frontière, situation qui a grandement exacerbé les délais aux postes frontaliers les plus occupés.

Au point d'entrée de Windsor, le Comité a été informé du programme NEXUS, un autre projet relevant de l'accord de frontière commune pour gérer les voyageurs posant peu de risque aux postes frontaliers terrestres. NEXUS est mené par CIC, avec l'entière collaboration et coopération de l'ADRC, de l'USINS et de l'USCS. Il comporte de nombreux avantages par rapport à CANPASS et PORTPASS, y compris des conditions d'admissibilité, un régime de peines, un processus d'inscription, une carte d'identité, un formulaire de demande et un mode de formation qui sont les mêmes pour les deux pays. Les utilisateurs des deux pays font la demande au moyen du même processus centralisé. CIC effectue des vérifications complètes des casiers judiciaires au moyen des bases de données canadiennes et américaines et les demandeurs doivent n'avoir été condamnés ni dans un pays ni dans l'autre. Chacun des quatre partenaires gouvernementaux conserve le droit de refuser une demande. Les personnes qui réussissent reçoivent une carte de proximité avec configuration de la main qui doit être présentée à la frontière; la plaque d'immatriculation est lue électroniquement, et l'information sur la plaque doit correspondre à celle figurant sur la carte. Un avantage intéressant de NEXUS pour la sécurité est le fait que la personne est liée directement à un véhicule en particulier, et que la vérification est faite à chaque passage de cette personne à la frontière. Le projet pilote NEXUS est prévu pour le point d'entrée de Sarnia-Huron, mais sa mise en marche a été suspendue suite aux événements du 11 septembre.

En vertu de l'accord sur la frontière commune, un programme CANPASS Aéroport a été élaboré et mis en œuvre à l'aéroport international de Vancouver pour faciliter l'entrée de personnes préautorisées et à faible risque qui voyagent fréquemment entre le Canada et les États-Unis. Ce programme, comme les programmes terrestres, a été suspendu depuis les événements du 11 septembre. Tant CANPASS Aéroport que son équivalent américain INSPASS utilisent les cartes de proximité avec configuration de la main pour confirmer l'identité d'une personne et déterminer son admissibilité au Canada. Ces processus permettent aux personnes préautorisées qui voyagent beaucoup par avion entre le Canada et les États-Unis d'éviter les traditionnelles entrevues face à face à la première ligne d'inspection dans les aéroports et d'utiliser à la place un kiosque automatisé. Ces personnes restent toutefois assujetties aux inspections aléatoires par les agents des douanes et de l'immigration au Canada et aux États-Unis.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis rétablissent les programmes CANPASS et PORTPASS aux passages frontaliers terrestres afin de faciliter l'entrée des voyageurs posant peu de risque, à condition que chaque personne dans la voiture subisse un contrôle. Il convient également de mettre l'accent sur la mise en œuvre intégrale du programme NEXUS à tous les postes frontaliers terrestres.

Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis rétablissent les programmes CANPASS Aéroport et INSPASS, respectivement, dans les aéroports internationaux visés et les mettent en œuvre dans tous les

aéroports internationaux canadiens afin de faciliter l'entrée des personnes posant peu de risques qui voyagent beaucoup par avion entre le Canada et les États-Unis.

Le Comité a observé les longues files de véhicules commerciaux qui attendaient de traverser aux postes frontaliers terrestres les plus occupés. Ainsi, à Windsor, c'est une moyenne de 7 000 camions chargés de biens qui traversent chaque jour à la frontière. Dans de nombreux cas, des courtiers en douane ont préparé les documents de déclaration avant le départ du camion, et la vérification à la frontière s'effectue rapidement. À Emerson, au Manitoba, où 750 camions traversent la frontière chaque jour, seulement 28 % des véhicules commerciaux sont arrêtés et inspectés en détail. Néanmoins, le Comité a entendu à plusieurs points d'entrée que la préautorisation des véhicules commerciaux réduirait considérablement les files en facilitant le mouvement de la circulation à faible risque, ce qui libérerait encore une fois des ressources pour les véhicules qui présentent plus de risques.

Le gouvernement canadien est en train de mettre en œuvre un programme d'autocotisation des douanes grâce auquel certaines entreprises pourront faire préautoriser les marchandises avant l'arrivée à la frontière. En outre, des agents que le Comité a rencontrés ont suggéré un système général d'examen avant l'arrivée permettant une préautorisation plus coordonnée du trafic commercial. D'après les agents à la frontière, de telles mesures réduiraient considérablement la congestion par le trafic commercial aux postes frontaliers, surtout si les États-Unis mettent en œuvre des programmes semblables pour le trafic commercial à destination des États-Unis. Le poste de Windsor-Détroit où des véhicules commerciaux liés à l'industrie automobile traversent sans cesse chaque jour la frontière, constitue un excellent exemple de la nécessité de tels programmes.

Le Comité a aussi entendu les inquiétudes des autorités frontalières concernant l'inadmissibilité de certains chauffeurs commerciaux américains qui entrent au Canada. En moyenne, 18 % de ces chauffeurs ne devraient pas entrer au Canada, habituellement à cause de condamnations mineures, mais, comme ils ne font pas l'objet de contrôles périodiques à la frontière, ils traversent régulièrement entre le Canada et les États-Unis. Il a été suggéré de mettre en œuvre un programme d'enregistrement des chauffeurs commerciaux afin qu'il soit possible de mieux vérifier leur identité et leur dossier.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada travaillent en collaboration avec leurs pendants américains à la mise en œuvre de programmes d'autocotisation des douanes et d'examen avant l'arrivée afin de faciliter les passages à la frontière du trafic commercial à faible risque, ce qui libérera en outre des ressources pour le trafic à risque plus élevé.

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada travaillent avec leurs pendants américains à la mise en œuvre d'un programme commun d'enregistrement des chauffeurs commerciaux.

iv. Cueillette et partage de l'information et du renseignement

La cueillette et le partage de l'information et du renseignement sont des éléments clés de la sécurité aux frontières. C'est là un message important transmis au Comité partout au pays. Les agents aux frontières soulignent qu'ils ont besoin davantage de ces deux éléments pour bien faire leur travail. On nous a dit qu'il est extrêmement utile d'avoir le plus d'information possible sur les personnes inadmissibles avant leur arrivée au pays, en particulier dans le contexte du passage organisé de clandestins et du trafic de personnes.

Dans le cadre du programme Vision de la frontière, le Canada et les États-Unis ont signé une déclaration de partage d'information en 1999, afin de faciliter l'échange du renseignement sur la migration clandestine. En outre, la création du groupe canado-américain du renseignement de l'Atlantique Nord permet à la GRC et à la patrouille frontalière américaine de la région de l'Atlantique d'unir leurs ressources pour identifier les points sensibles le long de la frontière. Ces mesures sont en place et fonctionnent bien, mais il faut faire davantage pour partager l'information entre le Canada et les États-Unis. À Lacolle (Québec), on a évoqué un projet pilote fructueux qui donnait aux agents canadiens accès au système américain d'identification biométrique automatisé de l'USINS, IDENT, base de données permettant l'identification exacte et rapide des individus par les empreintes digitales et les photos. Il faut généraliser à l'échelle du pays des projets de ce genre une fois que leur efficacité est confirmée.

On a maintes fois parlé au Comité de l'échange très efficace et courant d'information sur le terrain entre les agents des deux pays. Les mêmes agents se disent cependant frustrés par le fait que l'information importante dont ils ont besoin circule à pas de tortue entre les deux pays au niveau national. Certains fonctionnaires des points d'entrée sont préoccupés des différences entre les lois sur les renseignements personnels et la confidentialité dans les deux pays, qui limiteraient le partage de l'information, en particulier des renseignements délicats. D'autres soulignent que pour être efficace, le partage de l'information et du renseignement doit être réciproque; un côté ne peut pas retenir certains renseignements. Un fonctionnaire de Justice Canada nous a dit que les obstacles juridiques au passage de l'information sont rares. Il faut simplement que les deux pays soient davantage proactifs. Le Comité est convaincu que le Canada et les États-Unis doivent l'être beaucoup plus pour encourager le transfert d'information et la coordination des efforts du renseignement à tous les niveaux.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis trouvent de nouvelles façons de partager l'information relative à la sécurité des frontières. Les mesures transfrontalières de partage de l'information qui ont fait leurs preuves devraient être généralisées au Canada.

Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis soient davantage proactifs pour favoriser l'échange d'information et la coordination des efforts du renseignement à tous les niveaux. Si les lois sur les renseignements personnels et la confidentialité se révèlent des obstacles à cet égard, les deux pays devraient considérer modifier ces lois ou négocier de nouveaux accords bilatéraux de partage de l'information.

Le Comité s'est également fait dire que les organismes canadiens doivent coordonner mieux et davantage le partage de l'information. Citoyenneté et Immigration Canada dispose de partenariats nationaux, régionaux et locaux, certains officiels et d'autres officieux, avec les grands corps policiers et du renseignement — ADRC, GRC, autres forces policières, SCRS, ministères provinciaux —, mais les agents pensent encore que la coordination en matière de sécurité pourrait être améliorée, peut-être en accroissant les partenariats officiels entre les organismes.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada cherche à établir des partenariats officiels avec d'autres organismes pour faciliter l'échange d'information en matière de sécurité.

v. Action policière et enquêtes conjointes

Bien patrouiller la frontière longue de 8 895 km entre le Canada et les États-Unis pose un problème de distance et un défi aux ressources, en particulier entre les postes frontaliers. Une solution originale a été la création des équipes intégrées de police aux frontières (EIPF) qui patrouillent de longues zones frontalières dans l'Est et dans l'Ouest. Le Comité a été impressionné par la façon dont ces équipes surmontent les limites des moyens d'un seul organisme et d'un seul pays en combinant les forces et les ressources des organismes pertinents des deux pays.

Les équipes sont généralement composées de représentants de CIC, de l'ADRC, de la GRC, de l'United States Immigration and Naturalization Service, du l'United States Customs Service ainsi que de la patrouille frontalière et de la garde nationale américaines. Les membres peuvent se déplacer ensemble ou patrouiller séparément leur propre côté de la frontière tout en restant en communication. Le renseignement et la

technologie sont des éléments clés des opérations des EIPF et ils rehaussent considérablement leur adaptabilité. Les équipes font usage de caméras cachées déclenchées par le mouvement ainsi que de détecteurs de mouvements à des endroits éloignés des points d'entrée. Par l'analyse des « tuyaux » et des données technologiques, les équipes sont en mesure de réagir rapidement pour intercepter les personnes traversant clandestinement la frontière. On a dit au Comité que la communication pouvait faire problème parce que les organismes policiers canadiens et américains utilisent des fréquences radio protégées différentes. Dans les Prairies, la GRC distribue parfois des postes de radio ordinaires à tous les membres de l'équipe avant le début de leur quart. Le Comité a également noté que le niveau et la disponiblité des ressources de chaque pays pouvaient varier d'une région à l'autre le long de la frontière. Par exemple, on nous a dit que, dans certains secteurs, les autorités américaines étaient en mesure d'effectuer une surveillance aérienne à l'aide d'hélicoptères. Il importe de veiller à ce que les efforts et l'équipement soient bien coordonnés afin que les EIPF puissent se prévaloir d'outils clés comme des opérations d'appui aérien.

Certains agents de la GRC nous ont fait part de la difficulté générale de mener des enquêtes transfrontalières lorsqu'il faut faire des demandes et obtenir de l'information en passant par Ottawa ou Washington. On perd un temps précieux et parfois l'information ne se matérialise pas. Ils nous ont expliqué que d'autres mesures conjointes comme celle des EIPF, qui fonctionne très bien selon eux, sont nécessaires pour faciliter les enquêtes et l'échange d'information.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis mettent en place suffisamment d'équipes intégrées de police des frontières pour couvrir toute la frontière terrestre en tout temps.

Les équipes devraient être suffisamment équipées pour bien communiquer et répondre immédiatement aux activités clandestines. Elles devraient bénéficier d'outils et d'aides technologiques comme des opérations d'appui aérien, des détecteurs de mouvement et des caméras déclenchées par le mouvement. On devrait coordonner les efforts et l'équipement des deux pays afin d'assurer une efficacité maximale.

vi. Postes frontières partagés

En vertu de l'Accord sur la frontière commune, les postes frontières partagés sont devenus réalité à trois points d'entrée :

- Coutts (Alberta) et Sweetgrass (Montana);
- Little Gold Creek (Yukon) et Poker Creek (Alaska);
- Osoyoos (Colombie-Britannique) et Oroville (Washington).

Chaque projet regroupe les services frontaliers des deux pays sous le même toit ou à proximité les uns des autres, augmentant ainsi la sécurité du personnel et des voyageurs.

Les agents des frontières des deux pays ont indiqué au Comité que les installations partagées seraient une amélioration pour les petits postes éloignés, où il y a déjà beaucoup de collaboration, voire partage des installations, mais que cela pourrait être compliqué et nuire à l'efficacité aux points d'entrée importants. Un problème éventuel souvent souligné, c'est que les agents américains portent une arme, contrairement à leurs collègues canadiens. Les agents se demandent comment cela influerait sur le travail quotidien et dans les situations potentiellement violentes. Cependant, le Comité s'est également fait dire qu'une des raisons pour partager les infrastructures, c'est précisément que les agents canadiens seraient mieux protégés dans les bâtiments occupés par des agents américains armés.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis envisagent construire davantage de postes frontières partagés. Ces installations seraient particulièrement efficaces dans les petits postes frontières éloignés.

D. Le Canada et le monde : interception à l'étranger

Le Comité voit de grands avantages à coopérer avec d'autres gouvernements pour contrôler et filtrer les voyageurs étrangers. Il nous faut établir un réseau plus large de contrôle de l'immigration afin que le filtrage de sécurité ne soit pas laissé au point d'entrée. Pendant notre étude, on nous a dit que certains réseaux d'agents de contrôle de l'immigration (ACI) ont été créés, comme l'équipe composée de Canadiens, d'Australiens, de Néerlandais et de Suédois qui partagent des ressources à Bangkok. On nous a dit également que les autorités australiennes, américaines et britanniques avaient collaboré avec le Canada dans le filtrage des passagers aériens. Cependant, il semble que cette coopération ait été jusqu'à ce jour limitée.

Le Comité recommande :

Qu'on effectue davantage d'échanges d'information et d'activités coordonnées de renseignement avec d'autres gouvernements, pour le filtrage des voyageurs.

Comme dans d'autres domaines abordés dans ce rapport, les effectifs outre-mer actuels font problème. Selon les chiffres de juin 2001, il n'y a que 44 ACI oeuvrant auprès des compagnies aériennes et des agents de contrôle étrangers à détecter les menaces potentielles à la sécurité et les documents frauduleux. Il s'agit là de la première ligne de

défense du Canada et il faut qu'elle soit dotée de ressources suffisantes. La ministre a indiqué qu'on envisage de doubler l'effectif d'ACI et le Comité est d'avis que la dotation en ACI doit être considérée comme hautement prioritaire.

Le Comité recommande :

Qu'on engage davantage d'agents de contrôle de l'immigration pour travailler à l'étranger et qu'on fournisse les moyens d'infrastructure qui s'y rattachent. Cette mesure doit être considérée comme hautement prioritaire.

Pour aider nos ACI dans leur travail, il faut d'autres ressources. Les aspects technologiques sont abordés ailleurs dans le rapport, mais il convient de répéter que nos agents ont besoin de meilleurs outils technologiques. On nous a également fait part du désir d'un soutien plus considérable en matière de renseignement. Cela concerne en partie l'échange d'informations avec nos alliés; nos propres services de renseignement : GRC, SCRS, Centre de la sécurité des communications, doivent fournir davantage d'aide.

Le Comité recommande :

Que la GRC, le SCRS et le Centre de la sécurité des télécommunications mettent davantage de ressources de renseignement à la disposition de nos bureaux de visa à l'étranger. Cela pourrait signifier poster davantage d'agents de la GRC et du SCRS à l'étranger.

On s'est inquiété du personnel local embauché aux ambassades et aux consulats à l'étranger. Il y a eu des cas de pots-de-vin et de corruption; des enquêtes ont débouché sur des accusations criminelles. Le Comité note que ce personnel est essentiel à nos opérations de visa par ses compétences linguistiques. Il fait également le pont avec les communautés locales sur le plan culturel. Étant donné le rôle important de ce personnel et le fait qu'il y a eu très peu de cas de conduite incorrecte, le recours à ce personnel ne devrait pas être découragé. Cependant, le personnel recruté sur place devrait faire l'objet d'un contrôle de sécurité aussi complet que le personnel canadien, c'est-à-dire que le contrôle devrait viser le dossier criminel et comprendre d'autres vérifications.

Le Comité recommande :

Que le personnel recruté sur place dans nos postes de visa à l'étranger fasse l'objet d'un filtrage approfondi à des fins de sécurité.

On a fait part au Comité d'inquiétudes concernant les documents d'identité et les mesures de sécurité pour les voyages par avion. Des sanctions sont prévues pour les transporteurs, afin qu'ils ne permettent pas aux voyageurs de monter à bord sans document, mais il est évident que beaucoup de voyageurs se débarrassent de leurs

documents en route vers le Canada. On nous a dit que certaines compagnies aériennes mettent en sac les documents des voyageurs : les passeports, visas et autres documents de voyage sont recueillis par l'équipage et remis aux passagers à la fin du voyage, au moment de l'inspection par l'Immigration ou les Douanes. Cette démarche semble compliquée et, sur les vols embarquant des centaines de passagers, pourrait vraisemblablement causer des délais excessifs. Comme autre solution, le Comité propose d'utiliser un scanneur. La technologie numérique déjà disponible permet la mémorisation efficace et rapide des images. Si quelqu'un se présente à l'inspection primaire à l'aéroport sans document, l'information scannée pourrait facilement être retrouvée.

Le Comité recommande :

Que les documents de voyage soient scannés avant l'embarquement.

Une autre option a été considérée par le Comité. Selon les témoins et le personnel de première ligne que nous avons rencontré aux aéroports, les douaniers et les agents d'immigration contrôlent les passagers dès leur débarquement. Cela les empêche de se débarrasser de documents entre l'avion et le comptoir de la douane ordinaire. Cela permet également de faire le lien entre les voyageurs et un vol donné. Si les documents ne sont pas scannés comme nous le recommandons, on devrait recourir davantage aux équipes au débarquement.

Le Comité recommande :

Que des équipes au débarquement soient utilisées autant que possible pour les vols présentant un danger.

Il est également important pour la sécurité du transport aérien que le personnel canadien des frontières ait accès aux listes de passagers des compagnies aériennes avant le décollage pour le Canada, une pratique courante dans certains pays. Ce n'est pas encore obligatoire au Canada, mais le Comité sait que des modifications proposées dans le projet de loi C-42 répondraient à cette préoccupation.

Le Comité recommande :

Que les compagnies aériennes soient tenues de fournir la liste des passagers des avions à Citoyenneté et Immigration Canada avant le départ de tous les vols à destination du Canada.

Le Canada ne dispose pas de contrôle à la sortie, mais le Comité s'est fait dire que d'autres pays, dont les États-Unis, pratiquent une forme de contrôle sur les personnes qui quittent le pays. Il peut s'agir simplement d'une carte remplie par le voyageur, mais cette information pourrait être utile aux fonctionnaires qui contrôlent nos frontières.

Le Comité recommande :

Qu'afin de partager l'information avec d'autres gouvernements, nous tentions d'accéder à l'information que ces pays obtiennent des voyageurs à leur sortie.

Cependant, le Comité affirme que l'accès à cette information ne devrait pas diminuer la vigilance de nos procédures de filtrage.

E. Exécution et mise en oeuvre du programme

I. Rôle accru des agents d'immigration à la ligne d'inspection primaire

Toutes les personnes qui entrent au Canada, que ce soit à un poste frontalier ou à un aéroport, arrivent à la ligne d'inspection primaire (LIP), où elles sont interrogées par un agent de douane, qui doit décider s'il faut les admettre ou non ou leur faire subir un deuxième interrogatoire aux fins de l'immigration. La décision d'admettre une personne est laissée à la discrétion de l'agent, sous réserve de la liste de renvoi obligatoire dont font partie :

- les personnes que l'on croit être non admissibles;
- les personnes — autres que les Canadiens — qui ont été accusées ou reconnues coupables d'un acte criminel;
- les personnes dont le renvoi a été demandé par Citoyenneté et Immigration Canada;
- les personnes qui demandent le statut de réfugié ou l'asile;
- les personnes qui ont l'intention de séjourner plus de six mois.

Les personnes soumises à un deuxième interrogatoire sont souvent des étudiants ou des gens qui viennent au Canada pour y travailler. À cette étape, on vérifie s'ils ont en leur possession les documents nécessaires pour étudier ou travailler ou on les leur remet, au besoin. Les revendicateurs du statut de réfugié doivent eux aussi se soumettre à un deuxième interrogatoire. Environ 98 % des voyageurs qui arrivent au Canada franchissent la LIP sans problème, tandis que les 2 % restants font l'objet d'un deuxième interrogatoire par des agents d'immigration.

Les agents de douane reçoivent une certaine formation en matière d'immigration, mais leur travail à la LIP les oblige à appliquer 55 lois différentes, la *Loi sur l'immigration* n'étant qu'une parmi tant d'autres. Le Comité s'est fait dire qu'une plus grande présence d'agents d'immigration à la LIP améliorerait la sécurité. Cela ne veut pas dire que toutes les vérifications aux fins de l'immigration devraient être effectuées à la LIP, mais simplement que cela assurerait l'application uniforme des formalités d'immigration. Il est possible qu'une plus grande présence d'agents d'immigration à la LIP ralentisse le

traitement des voyageurs, mais cet inconvénient pourrait être corrigé grâce à des innovations comme le programme NEXUS, dont il a été question précédemment, qui s'adresse aux voyageurs réguliers qui présentent peu de risques.

On a laissé entendre au Comité que l'une des solutions consisterait peut-être à faire en sorte que les douanes et l'immigration relèvent d'une seule et même entité, ou à restructurer le système actuel de façon que les agents de douane et les agents d'immigration reçoivent une formation qui les rendent entièrement polyvalents. À titre d'exemple, certaines autorités frontalières ont cité le système américain où les agents de l'USCS et de l'USINS reçoivent une formation multidisciplinaire complète. Au point d'entrée d'Emerson (Manitoba)/Pembina (Dakota du Nord), le Comité a pu voir comment les agents de l'USCS et de l'USINS se relaient effectivement à la LIP.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada unissent leurs efforts pour améliorer la sécurité en augmentant la présence d'agents d'immigration à la ligne d'inspection primaire. Ces efforts de collaboration pourraient consister à former les agents d'immigration et les agents de douane pour les rendre entièrement polyvalents ou, peut-être, à regrouper les deux organes en une seule et même entité.

Il importe également d'assurer une présence suffisante d'agents d'immigration aux points d'entrée maritimes. Le traitement du trafic maritime, parce qu'il est en grande partie commercial, est principalement assuré par des agents de douane. Toutefois, des incidents comme celui des quatre navires qui sont arrivés sur les côtes de la Colombie-Britannique à l'été 1999 avec 599 migrants chinois à leur bord, font ressortir la nécessité de la présence d'agents d'immigration aux ports. Le Comité a été surpris d'apprendre que, depuis le début des années 1990, un seul agent d'immigration est affecté à temps plein au port de Vancouver. Cette situation limite sérieusement la capacité de traitement, en particulier entre avril et octobre, lorsque le port de Vancouver accueille chaque jour en moyenne trois bateaux de croisière transportant chacun environ 1 500 passagers et 1 000 membres d'équipage.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada veille à affecter suffisamment de personnel aux points d'entrée maritimes de tout le pays pour que leur capacité de traitement suffise à répondre à la demande, en particulier entre le début du printemps et la fin de l'automne.

II. « Faciliter» le trafic aux points d'entrée

Le Comité note que les fonctions d'examen exercées par les agents de douane et les agents d'immigration aux points d'entrée les obligent à faire de constants compromis entre les besoins en matière de facilitation et les exigences en matière d'exécution. De plus, il importe de comprendre que chaque point d'entrée est différent et que les besoins peuvent varier de l'un à l'autre. Le point d'entrée du pont Ambassador à Windsor, en Ontario, qui est le poste frontalier le plus occupé avec environ 11 millions de voyageurs chaque année, aura évidemment des besoins différents de l'aéroport de Dorval, à Montréal (Québec).

Comme il est mentionné précédemment dans le présent rapport, l'exécution peut être améliorée grâce à des mesures pour faciliter l'entrée en toute sécurité des voyageurs réguliers présentant de faibles risques et du trafic commercial aux points d'entrée. Cette « facilitation » du trafic libère des ressources limitées qui peuvent être utilisées à des fins plus ciblées pour détecter les voyageurs ou les marchandises présentant des risques élevés et les empêcher d'entrer au Canada. Les initiatives visant des points d'entrée aéroportuaires et terrestres, comme celles décrites précédemment — CANPASS, NEXUS, CANPASS-Aéroports, programmes d'autocotisation des douanes et système d'examen avant l'arrivée — constituent des pas importants vers la mise en place d'une frontière sûre et perméable.

Le Comité s'est fait dire qu'un projet pilote prometteur avait récemment été lancé à l'aéroport de Dorval, à Montréal (Québec), en vertu duquel une ligne d'inspection distincte a été créée pour les voyageurs en provenance de l'étranger. Que ces gens soient des étudiants, des travailleurs temporaires ou de nouveaux résidents permanents, parce que leur entrée a été approuvée au préalable à l'étranger, leur traitement se fait dans une salle distincte en présence d'agents de douane et d'agents d'immigration qui effectuent ensemble les interrogatoires primaire et secondaire. Le fait de retirer ces personnes des lignes générales d'inspection primaire et secondaire a considérablement réduit le trafic global et les délais. Le Comité est d'avis que l'efficacité de ce projet devrait faire l'objet d'une évaluation attentive et, que s'il porte fruit autant qu'il semble vouloir le faire, sa mise en œuvre soit étendue aux aéroports internationaux de tout le pays.

De plus, ce traitement distinct des voyageurs qui arrivent de l'étranger munis de visas pourrait être complété par la création d'une ligne distincte pour les citoyens nord-américains et les résidents permanents semblable à celle réservée aux « résidents de l'Union européenne » dans certains aéroports en Europe. Ces voyageurs seraient quand même assujettis à tous les contrôles de la LIP et, au besoin, à ceux de la ligne secondaire par mesure de sécurité, mais une telle initiative rationaliserait considérablement l'ensemble du système d'inspection des voyageurs à l'arrivée.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada vérifient et évaluent conjointement l'efficacité des mesures prises pour « faciliter» le traitement des passagers aériens et envisage de mettre en œuvre celles qui portent fruit dans les aéroports internationaux de tout le Canada.

III. Normes nationales en matière de sécurité aux points d'entrée

Le Comité s'inquiète au sujet de certaines mesures de sécurité en vigueur aux points d'entrée aéroportuaires et terrestres. Dans les aéroports, les personnes qui prennent un vol doivent remettre leur bagage à main pour qu'il soit passé aux rayons X et éventuellement fouillé par un agent de sécurité. Ce sont les transporteurs aériens qui engagent ces agents de sécurité et le Comité s'est fait dire que les contrats à cette fin sont généralement octroyés à l'agence de sécurité qui offre le meilleur prix, sans aucune garantie quant à la qualité du service offert.

De plus, le Comité a appris que les mesures de sécurité auxquelles doivent se plier les employés des aéroports varient d'un aéroport à l'autre. Depuis les événements du 11 septembre, tous les employés de l'aéroport international de Dorval, à Montréal, sont maintenant tenus de passer par une zone de sécurité générale, où ils doivent présenter leur carte d'identité et passer par un détecteur de métal — avant d'entrer dans leur aire de travail. Toutefois, dans d'autres aéroports internationaux au Canada, les employés munis de laissez-passer peuvent circuler librement dans les aires de départ des aéroports sans avoir à se soumettre à des contrôles de sécurité. Le Comité croit qu'une autorité responsable de la sécurité dans les aéroports nationaux devrait être créée afin d'évaluer les besoins en matière de sécurité et de mettre en œuvre des mesures de sécurité rigoureuses et uniformes dans tous les aéroports internationaux du pays. Nous estimons important que tous les non-voyageurs — notamment les employés des aéroports — soient tenus de se soumettre à un contrôle de sécurité pour avoir accès aux aires de départ.

Le Comité s'est fait dire qu'une « évaluation des menaces » se devait d'être effectuée à tous les postes frontaliers terrestres afin d'aider à améliorer les normes de sécurité en vigueur à chaque endroit. Les mesures proposées au Comité portent notamment sur l'installation de vitres pare-balles et une présence visible accrue d'agents en uniforme, comme des agents de la GRC. Les mesures de sécurité particulières peuvent varier d'un poste à l'autre le long de la frontière, en fonction de facteurs comme le volume du trafic, la situation géographique et les ressources disponibles.

Le Comité recommande :

Qu'une autorité responsable de la sécurité dans les aéroports nationaux soit créée afin d'évaluer les risques pour la sécurité et de mettre en

œuvre des normes de sécurité rigoureuses et uniformes dans tous les aéroports internationaux du Canada.

Que tous les non-voyageurs — y compris les employés des aéroports — soient tenus de passer par un contrôle de sécurité avant d'accéder à une aire de départ.

Qu'une évaluation des menaces soit effectuée à tous les postes frontaliers terrestres afin de faciliter l'établissement de normes de sécurité à chaque endroit.

iv. Outils de protection pour les agents

Le Comité a appris que les agents de douane et d'immigration sont actuellement autorisés à utiliser des matraques, du gaz poivré et des menottes, s'ils ont suivi une formation spécialisée à cette fin. Certains agents d'immigration se sont dits frustrés par la politique actuelle qui les oblige à consulter un gestionnaire avant d'utiliser un outil comme le gaz poivré. Ils ont expliqué que cette obligation va complètement à l'encontre du but recherché, puisque le gaz poivré sera le plus souvent utilisé spontanément à des fins de légitime défense dans une situation dangereuse.

À l'heure actuelle, ni les agents de douane ni les agents d'immigration ne sont armés, contrairement aux agents de l'USCS et de l'USINS qui, eux, le sont. Le Comité a entendu différents sons de cloche en ce qui a trait à la nécessité ou non de munir nos agents de douane et nos agents d'immigration d'une arme. Certaines autorités frontalières n'en voient pas la nécessité, de façon générale, mais estiment que certains agents spécialisés devraient peut-être être armés dans certaines circonstances. D'autres, comme l'Union Douanes et Accise, soutiennent pour leur part que le fait d'être armés permettrait aux agents de douane de s'acquitter plus efficacement de leur rôle d'agents de la paix. Ceux-ci doivent régulièrement confisquer des armes à feu, en particulier aux points d'entrée occupés, et sont constamment confrontés à des impondérables, puisqu'ils ne savent jamais ce qu'ils vont trouver à l'intérieur de la prochaine voiture qui va se présenter à leur poste de contrôle. Le Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada estime qu'il y a une demande pour des armes à feu de la part des agents d'exécution de la *Loi sur l'immigration* affectés à des postes intérieurs, en particulier à Toronto, mais pas autant de la part des agents en poste à la frontière. De façon générale, on s'entend pour dire qu'il devrait y avoir une plus grande présence d'agents armés aux points d'entrée, que l'on choisisse d'armer les agents en poste ou d'y affecter davantage d'agents de la GRC et d'autres policiers. Le Comité estime que cette dernière solution serait la plus appropriée.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne des douanes et du revenu du Canada unissent leurs efforts pour s'assurer que leurs agents ont à leur disposition suffisamment d'outils de protection et ont reçu la formation et l'autorisation nécessaires pour les utiliser au besoin.

Qu'il y ait une plus grande présence de policiers armés en uniforme aux points d'entrée, par exemple des agents de la GRC ou de la police locale.

v. Détention des demandeurs d'asile

La question de la détention des demandeurs d'asile est un autre sujet qui a fait l'objet de beaucoup de discussions au cours des délibérations du Comité. En vertu de la nouvelle *Loi*, les ressortissants étrangers peuvent être arrêtés et détenus sans mandat, si l'agent d'immigration n'est pas satisfait des preuves d'identité fournies. Ils peuvent aussi être détenus au moment de l'entrée, si l'agent juge nécessaire d'effectuer un contrôle ou s'il a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont interdits de territoire pour raison de sécurité. La détention peut se poursuivre, si la Section de l'immigration est convaincue :

- qu'ils constituent un danger pour la sécurité publique;
- qu'ils se soustrairont vraisemblablement aux procédures ultérieures;
- que le ministre prend des mesures pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont interdits de territoire pour raison de sécurité;
- que le ministre estime que leur identité n'a pas été prouvée et fait des efforts valables pour l'établir.

Le Comité a entendu des témoignages selon lesquels il n'est pas rare, compte tenu des circonstances dans lesquelles les gens fuient les persécutions, que les demandeurs d'asile arrivent ici sans papier. Les agents d'immigration procèdent à un interrogatoire serré et enclenchent maintenant presque immédiatement des vérifications auprès de la GRC et du SCRS. Si les agents ne sont pas satisfaits des preuves d'identité fournies par un demandeur ou craignent que celui-ci puisse présenter un risque pour la sécurité publique, ils ont la marge de manœuvre voulue pour ordonner sa détention. Certains soutiennent avec vigueur que l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est préférable à la détention automatique, qui expose inévitablement des personnes innocentes à être privées de leur liberté. Cela est particulièrement regrettable lorsqu'il s'agit de femmes et d'enfants.

Il importe que les agents d'immigration prennent en considération les différences culturelles au moment d'envisager la détention. Ils doivent être sensibles au fait que, dans de nombreux pays, les représentants gouvernementaux sont perçus avec appréhension. De même, les barrières linguistiques et autres doivent entrer en ligne de compte au moment de l'évaluation générale, pour faire en sorte que les dispositions concernant la détention soient appliquées de manière non discriminatoire.

Le Comité recommande :

Que la détention continue à faire partie des mesures utilisées pour assurer la sécurité de nos frontières. Toutefois, le Comité insiste pour que les personnes soient détenues pour la période minimale nécessaire et qu'un contrôle de la détention soit effectué dans un délai de 48 heures, comme cela est envisagé à l'article 57 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

Qu'on évite de détenir des mineurs et que l'intérêt supérieur de l'enfant constitue un facteur dans les décisions liées à la détention.

En règle générale, il y a très peu de cas où les demandeurs d'asile devraient être mis en détention. Toutefois, le Comité se rend compte qu'il y a lieu de détenir certains individus de manière systématique, entre autres ceux qui refusent de collaborer à l'établissement de leur identité. Nous avons déjà fait cette recommandation dans notre rapport de mars 2000.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada veille à ce que les demandeurs non munis de documents et qui ne veulent pas collaborer à l'établissement de leur identité soient détenus.

Le Comité a obtenu des statistiques générales sur la détention de la part de CIC, qui l'a informé que les systèmes du Ministère n'enregistraient pas les données relatives aux motifs de détention. On ne peut donc savoir exactement combien de gens sont détenus pour avoir refusé de collaborer à l'établissement de leur identité, pour des raisons liées à la criminalité ou pour d'autres motifs. Le Comité s'inquiète du fait que les détails concernant la détention de milliers de personnes chaque année (9 138 au cours de l'exercice 2000-2001) ne soient pas disponibles. Il est clair que de tels renseignements sont nettement nécessaires pour l'élaboration des politiques.

Le Comité recommande :

Qu'on tienne des statistiques plus détaillées sur les détentions dans le cadre de l'immigration, et en particulier sur les motifs de détention, et

que ces statistiques figurent dans le rapport annuel au Parlement du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration.

En ce qui concerne les installations actuelles de détention, le Comité s'est fait dire que les détenus sont souvent incarcérés dans des prisons situées à proximité. Certains points d'entrée sont dotés d'aires de détention à court terme, mais ne peuvent accueillir de détenus pour la nuit. Les demandeurs du statut de réfugié ne devraient pas être traités comme des criminels. Il faut créer des installations de détention adéquates. À cet égard, le Comité approuve la construction prévue d'installations dans la région du Grand Toronto.

Le Comité recommande :

Qu'on établisse là où c'est nécessaire des installations de détention à long terme pour les demandeurs du statut de réfugié dont on ordonne la détention.

Les agents d'immigration de première ligne ont exprimé leur mécontentement au sujet du processus d'examen des détentions à la Section d'arbitrage de la CISR. Bien entendu, il est nécessaire qu'un arbitre indépendant et quasi judiciaire examine les situations où une personne est privée de sa liberté. Le Comité prend acte également des lignes directrices du HCR sur la détention, qui mettent l'accent sur le droit fondamental à la liberté et sur le droit de demander et d'obtenir asile. Cela dit, certains agents d'immigration sont d'avis que la libération de certains individus par la CISR est parfois contre-indiquée. Une amélioration des communications s'impose dans la mesure où, aux audiences sur l'examen de la détention, il n'est pas possible de disposer de renseignements pertinents de la part de l'agent qui a ordonné la détention en premier lieu. Par ailleurs, les agents de première ligne profiteraient grandement d'une formation et d'une orientation plus approfondies en ce qui concerne la procédure d'arbitrage et la jurisprudence à cet égard.

Le Comité recommande :

Qu'on améliore la formation des agents d'immigration en ce qui concerne la jurisprudence de l'examen des motifs de détention.

Que le Ministère veille à ce que tous les renseignements pertinents recueillis par les agents d'immigration de première ligne soient présentés à la Section d'arbitrage.

vi. Arriérés des mesures d'expulsion

Lorsqu'un avis d'interdiction de séjour est émis, on informe la personne visée qu'elle doit signaler son départ si elle décide de quitter le pays de son propre chef.

Beaucoup de gens le font mais, malheureusement, certains d'entre eux seulement obtiennent une attestation de départ de CIC. On ne sait pas au juste combien de gens ont quitté volontairement le pays après avoir fait l'objet d'une ordonnance de renvoi.

On a signalé dans des reportages qu'environ 27 000 personnes visées par une ordonnance d'expulsion étaient encore au Canada et qu'on ne savait pas où elles se trouvaient. Ce chiffre est trompeur. Bon nombre de ces gens ont sans doute quitté le pays sans le dire. D'autres sont peut-être en train de purger une peine de prison. Certains attendent les documents de voyage nécessaires, tandis que d'autres encore attendent d'être déportés à cause de la situation qui règne dans leur pays d'origine. Il convient également de noter que tous ces gens ne sont pas déportés parce qu'ils constituent un risque ou un danger pour la sécurité du public canadien. Beaucoup sont simplement restés plus longtemps que ne l'autorisait leur visa de visiteur ou d'étudiant, ou ils ont travaillé ou fréquenté un établissement d'enseignement au Canada sans avoir l'autorisation nécessaire.

CIC sait où se trouve bon nombre de ces personnes, mais un ordre de priorité est accordé aux renvois. On a indiqué au Comité que, pour les renvois, l'ordre de priorité est le suivant : premièrement, les criminels; deuxièmement, les demandeurs du statut de réfugié qui ont été déboutés et qui reçoivent de l'assistance sociale; troisièmement, tous les autres demandeurs déboutés; et, enfin, ceux qui ont prolongé indûment leur séjour.

Comme moyen possible de réduire l'arriéré ainsi que la charge de la direction de CIC responsable de l'exécution de la *Loi*, le Comité a envisagé l'option d'assouplir les exigences du droit d'établissement pour certaines personnes se trouvant au Canada. De tels programmes ont déjà été utilisés. Bon nombre de ceux qui se trouvent illégalement au Canada ne constituent aucune menace pour notre société et ont de la parenté ici. On devrait par conséquent accorder une considération spéciale à ceux qui peuvent faire la preuve qu'ils ont des liens avec notre pays, que leur dossier est vierge et qu'ils peuvent vraisemblablement être autosuffisants.

Le Comité observe que bon nombre de ces gens travaillent actuellement de manière illégale, qu'ils ne paient pas d'impôt ni ne bénéficient de la protection des lois canadiennes du travail. Ces deux conséquences touchent des gens qui n'ont pas de statut; elles ne sont donc pas souhaitables. Le Comité est également au courant du fait que, à cause d'une pénurie de ressources humaines, certaines industries dépendent de ces travailleurs.

Le Comité recommande :

Qu'on assouplisse les exigences du droit d'établissement en ce qui concerne les demandes faites pour des raisons d'ordre humanitaire dans le cas de personnes qui se trouvent illégalement au Canada, qui peuvent démontrer qu'elles ne constituent aucun risque pour notre pays et qui sont autosuffisantes.

vii. Combattre le crime organisé (trafic illicite de migrants)

Le Comité considère qu'il est crucial de travailler avec d'autres pays afin d'élaborer continuellement de nouveaux outils et méthodes pour combattre le crime organisé, en particulier le passage de clandestins et le trafic de personnes. De toute évidence, il s'agit d'un problème mondial qui nécessite une coopération à grande échelle, les profits de ces activités étant souvent utilisés pour financer le terrorisme dans de nombreux pays. La nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* sera utile à cet égard, car elle établit de nouvelles infractions visant les produits du crime ainsi que des peines beaucoup plus sévères pour le trafic illicite de migrants.

Il importe de définir des infractions plus rigoureuses et d'imposer des peines plus lourdes car le Comité a pris connaissance de l'irritation d'enquêteurs de la GRC qui peuvent parfois consacrer des semaines à réunir et à organiser une preuve en vue de faire condamner des passeurs, pour se faire dire ensuite par un procureur de la Couronne que les liens sont insuffisants pour une condamnation. En outre, lorsqu'une condamnation est possible, l'individu peut simplement écoper de deux semaines de prison et d'une amende de 300 $: les passeurs ne craignent pas ces peines et les acceptent comme le prix à payer pour leurs activités illicites.

Le Comité observe que le projet de loi C-42, Loi sur la sécurité publique, modifierait l'actuelle *Loi sur l'immigration* de façon à mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* concernant le passage de clandestins avant que cette dernière n'entre en vigueur le 28 juin 2002. Par exemple, les peines seront sensiblement plus lourdes pour les infractions qui consistent à organiser l'entrée au Canada de personnes non munies des documents nécessaires ou à débarquer des personnes en mer; de même, une nouvelle infraction, le trafic de personnes, sera créée, qui entraînera de lourdes peines.

Le Comité recommande :

Que, compte tenu de la nature sérieuse des infractions liées au trafic illicite de migrants, dont témoignent les amendes et peines d'emprisonnement plus lourdes prévues dans la nouvelle *Loi*, les procureurs soient encouragés par CIC et Justice Canada à ne ménager aucun effort pour imposer des peines plus sévères.

Dans le cadre du programme Vision de la frontière relatif à la sécurité, le Canada vient de participer à la plus vaste opération internationale anti-passeurs à ce jour, l'opération « Crossroads », à laquelle ont pris part des organismes de police du Canada, des États-Unis et de 12 pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. Les agents canadiens de contrôle de l'immigration ont aidé à repérer des documents falsifiés et à empêcher la circulation de voyageurs n'ayant pas les documents voulus. Grâce aux renseignements recueillis, on a pu démanteler des réseaux de trafic de personnes couvrant le Mexique,

l'Amérique centrale et les Caraïbes, ce qui a mené à l'arrestation de 7 898 personnes en juin 2001.

On a signalé au Comité à maintes reprises que les partenariats officiels et officieux constituent le meilleur moyen de maximiser les ressources à l'intérieur du pays et à l'échelle internationale. Chaque renseignement enregistré dans une base de données pourrait s'avérer l'élément manquant d'une chaîne d'événements criminels, par exemple l'arrivée dans différents pays ou régions d'un certain nombre de personnes utilisant la même identité ou la même adresse. En outre, les agents des douanes et de l'immigration sont constamment à l'affût des mêmes « histoires » répétées par différentes personnes en provenance de la même région du monde. Le Comité s'est fait donner des exemples de telles histoires par des responsables à l'aéroport international de Vancouver. Entre autres, des gens prétendent venir au Canada pour une visite de trois jours à Victoria, Calgary et Toronto, ou pour passer trois jours dans un hôtel de Surrey, une agglomération située à proximité de la frontière canado-américaine et qui, de façon générale, n'est pas une destination touristique courue.

Le Comité recommande

Que le gouvernement du Canada continue de travailler en collaboration étroite avec les États-Unis et d'autres pays dans le cadre d'opérations communes visant à combattre le crime organisé, y compris le trafic illicite de migrants.

Que Citoyenneté et Immigration Canada continue de promouvoir des partenariats régionaux, nationaux et internationaux afin de faciliter la libre circulation de renseignements utiles, dans le respect de la Charte canadienne des droits et libertés.

F. Ressources et technologie

Partout où il s'est rendu, le Comité a entendu répéter avec force qu'il faut davantage de ressources. Il est impossible d'améliorer les conditions aux ports d'entrée, en particulier depuis le 11 septembre, sans des augmentations aux chapitres du personnel, de la formation, de la collecte de renseignements, des partenariats et de l'utilisation de la technologie. Pour réaliser tous ces changements, il faut plus de ressources aux points d'entrée. Le Comité s'est fait dire que pratiquement tous les secteurs opérationnels pourraient utiliser davantage de ressources. Le message était : « Donnez-nous plus de ressources et nous saurons comment les utiliser à bon escient ».

Le Comité recommande :

Que les organismes gouvernementaux pertinents, y compris Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne des douanes

et du revenu, évaluent en commun tous les besoins en ressources aux points d'entrée. Par suite de cette évaluation, le gouvernement du Canada devrait affecter davantage de ressources aux points d'entrée afin d'assurer la sécurité à la frontière et de faciliter le mouvement du trafic frontalier à faible risque.

I. Un personnel plus nombreux

Avant le 11 septembre, de nombreux agents des douanes et de l'immigration partout au pays étaient stressés et surchargés de travail. On a signalé au Comité que, depuis le 11 septembre, cette situation s'était sérieusement aggravée et qu'elle ne pourrait continuer très longtemps avant qu'un grand nombre d'employés ne soient démotivés et ne souffrent d'épuisement professionnel. Ces conditions ne sont pas attribuables uniquement aux événements du 11 septembre, mais également aux réductions de personnel datant du début et du milieu des années 1990, conjuguées à des attentes et à des exigences opérationnelles de plus en plus fortes. Aux points de passage de Windsor, le nombre d'employés est demeuré pratiquement le même depuis 1977. Les agents à la frontière trouvent irritant de voir que selon la perception du public, leurs ressources sont supérieures à ce dont ils disposent réellement : à l'heure actuelle, les ressources humaines ne suffisent pas à répondre à la demande.

Aux points d'entrée tout le long de la frontière terrestre, les gestionnaires ont été obligés de répartir un même nombre d'employés dans des postes de travail plus nombreux afin de pouvoir laisser ouverts plus longtemps les points de passage et d'effectuer des contrôles préliminaires de sécurité plus rigoureux. La majeure partie de ce travail a été accompli avec les ressources existantes, souvent grâce à un recours régulier au temps supplémentaire, une pratique qui augmente le stress et le surmenage et qui exerce de nouvelles ponctions dans les budgets régionaux déjà lourdement grevés.

On a aussi fait valoir au Comité qu'un plus grand nombre d'employés sont nécessaires pour le soutien ministériel; il faut donc du personnel administratif pour traiter les détails et faire le travail d'écritures, de façon à libérer les agents de première ligne pour qu'ils puissent concentrer leurs efforts sur les activités d'inspection. Le Comité a aussi remarqué un manque de personnel à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et dans les services chargés d'exécuter les ordonnances de renvoi et les services de détention.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada affecte des ressources suffisantes pour répondre aux besoins actuels des douanes et des services de l'immigration aux points d'entrée du pays.

Qu'il recrute à cette fin plus d'agents de première ligne et de personnel de soutien administratif et grossisse l'effectif de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Il y aurait également lieu d'affecter plus de personnel aux services chargés d'exécuter les ordonnances de renvoi et aux services de détention.

II. Échelles salariales différentes pour les douanes et l'immigration

On a signalé au Comité qu'un écart s'était creusé récemment entre la rémunération des agents des douanes et celle des agents de l'immigration, écart qui favorise les premiers. Cela est cause de mécontentement chez les agents d'immigration, qui subissent les mêmes pressions et contraintes en matière de ressources que les agents des douanes. Le Comité comprend que cet écart est largement attribuable au fait que CIC et l'ADRC sont maintenant des organismes différents. Le Comité est d'avis qu'en utilisant une seule échelle salariale, on pourrait plus facilement faire en sorte que le personnel des points d'entrée soit rémunéré de façon équitable et uniforme.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence canadienne des douanes et du revenu étudient avec leurs agents négociateurs la question de la rémunération des employés de l'immigration et des douanes affectés aux points d'entrée.

III. Formation

Le Comité a entendu des douaniers dire qu'ils n'avaient pas reçu assez de formation en immigration. C'est une des raisons qui explique la nécessité d'accroître la présence des services de l'immigration à la ligne d'inspection primaire décrite ci-dessus. L'Union Douanes et Accise a dit au Comité que le calcul du nombre d'employés est si serré par rapport au volume de travail que le départ en formation de quelques douaniers devient problématique. Le Comité croit que tous les douaniers doivent recevoir une formation adéquate en immigration et que CIC devrait vérifier si leurs connaissances dans ce domaine sont suffisantes.

De plus, durant les mois d'été, de nombreux étudiants sont engagés aux points d'entrée et ils suivent généralement une formation de deux semaines qui leur permet à peine de comprendre les détails de la loi qu'ils sont chargés d'appliquer. Mais on a dit aussi au Comité que les étudiants travaillaient très bien dans de nombreux points d'entrée et que plusieurs restaient à la fin de l'été ou y retournaient à temps plein après leurs études, forts de l'expérience acquise. Le Comité appuie le recours aux services d'étudiants dans les points d'entrée, mais recommande qu'on les supervise de près au début pour s'assurer que leur formation leur permet de bien s'acquitter de leurs fonctions. Si ce n'est pas le cas, ils devraient recevoir un supplément de formation.

Des agents travaillant à différents points d'entrée ont fait part de leur incertitude concernant certains aspects légaux du processus d'inspection. Le Comité a été fort intéressé par un projet pilote très novateur mené à l'aéroport de Dorval : les agents de première ligne et les enquêteurs peuvent consulter des avocats de Justice Canada sur des questions juridiques comme la conformité à la Charte canadienne des droits et libertés. On a dit au Comité que les agents se sentaient mieux épaulés et plus en confiance en sachant qu'ils peuvent compter sur des experts en droit dans les situations difficiles.

Le Comité n'est pas sans savoir que les agents de première ligne se trouvent parfois dans des situations pénibles lorsqu'ils ont affaire à des voyageurs extrêmement désagréables ou qu'ils sont victimes d'intimidation ou de violence. Le Comité juge important que leur formation leur enseigne à réagir à ces comportements abusifs sans mettre leur propre sécurité en péril.

Les gestionnaires et les employés des points d'entrée se demandent comment ils vont pouvoir absorber toute la formation requise pour l'entrée en vigueur le 28 juin 2002 de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, tout en continuant de s'acquitter de leurs fonctions. Il n'y a en ce moment aucune marge de manœuvre, du point de vue du temps ou des ressources, pour de nouveaux programmes de formation. Nous avons appris que CIC avait dégagé des ressources importantes en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi* et nous recommandons que la formation constitue un poste clé de cette affectation de ressources.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada dégagent des ressources pour bien former tous les douaniers en immigration. Citoyenneté et Immigration Canada ne devrait rien ménager pour que les connaissances des douaniers dans ce domaine soient suffisantes.

Qu'on suive de près les étudiants engagés et formés pour travailler aux points d'entrée et que l'on s'assure que leur formation leur permet de bien s'acquitter de leurs tâches. Sinon, ils devraient recevoir un supplément de formation.

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada collaborent avec Justice Canada pour offrir de l'aide juridique en tout temps aux agents affectés aux points d'entrée et aux enquêtes.

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada veillent à ce qu'on enseigne aux agents de première

ligne comment réagir aux comportements abusifs — vulgarité extrême, intimidation et violence de la part de voyageurs — sans mettre leur propre sécurité en péril.

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada consacrent suffisamment de ressources à l'application de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et tiennent compte du fait que la formation nécessaire et la permanence du service doivent se chevaucher.

iv. Renseignement et capacité mobile

Le Comité s'est fait dire à maintes reprises que le besoin d'accroître les ressources destinées aux services de renseignement était pressant : il faut plus d'agents du renseignement, plus d'agents du contrôle de l'immigration à l'étranger, une meilleure coordination des interactions entre les partenaires du renseignement, plus de technologies axées sur le renseignement et davantage de ressources et de moyens de déplacement pour effectuer les enquêtes de renseignement. On nous a dit que dans toute la région du sud de l'Ontario, la région frontalière la plus achalandée du pays, CIC avait un seul agent du renseignement.

Le Comité a été impressionné par le réseau de renseignement national de CIC, qui comprend des représentants de toutes les régions et des principales entités de CIC à Ottawa. Les tâches du réseau consistent à :

- gérer et entretenir les partenariats avec les autres services de police et de renseignement;
- appuyer les agents d'immigration, les services de l'ordre ainsi que les agents de contrôle de l'immigration à l'étranger;
- analyser les documents frauduleux saisis;
- faire un suivi des tendances en matière de migration et d'arrivées par bateau illégales.

Les employés de nombreux points d'entrée nous ont dit que les relations avec la GRC et le SCRS étaient excellentes, mais qu'il fallait mieux coordonner les échanges d'information et les interactions entre les nombreux organismes partenaires. Le Comité juge prioritaire d'améliorer ces interactions, car le renseignement est un facteur de dissuasion fondamental et une mesure de prévention contre les activités illégales aux frontières.

En plus des ressources humaines et de la coordination, le Comité estime que les outils suivants s'imposent pour assurer un bon service de renseignement : la technologie

et la capacité mobile. L'utilisation des outils biométriques doit devenir la norme aux points d'entrée, par exemple, les cartes de proximité et les systèmes de dactyloscopie électroniques. On a dit au Comité que la fusion des bases de données canadienne et américaine sur les avis de surveillance serait une amélioration notable, surtout pour l'examen des demandes de visa.

Par ailleurs, le Comité est d'avis que le personnel des points d'entrée a besoin d'une plus grande capacité mobile pour recueillir les données de renseignement. Les Équipes intégrées de la police des frontières dont on a parlé plus haut permettent de faire un bon pas dans cette direction et devraient être déployées partout sur la frontière. Ces équipes sont capables de faire du travail d'application de la loi et de renseignement; elles peuvent poursuivre des personnes ayant traversé la frontière illégalement à des endroits éloignés et aussi interroger des résidents locaux sur des activités douteuses dans une région frontalière éloignée. En plus des équipes, certains points d'entrée ont simplement besoin d'autres véhicules pour que les responsables de l'immigration et des douanes puissent s'occuper des problèmes entre les points d'entrée.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada et ses organismes partenaires engagent plus d'agents du renseignement au Canada et à l'étranger afin d'assurer l'amélioration requise du renseignement.

Que les interactions entre Citoyenneté et Immigration Canada et ses partenaires du renseignement soient mieux coordonnées afin d'optimiser les échanges d'information. Cet aspect devrait être prioritaire parce que le renseignement est un facteur de dissuasion et une mesure de prévention contre les activités illégales aux frontières.

Que les outils technologiques soient incorporés aux activités de renseignement lorsque c'est pertinent et possible.

Que Citoyenneté et Immigration Canada et l'Agence des douanes et du revenu du Canada soient dotés d'une plus grande capacité mobile pour s'occuper des problèmes qui surviennent entre les points d'entrée.

v. Technologie

Les outils technologiques dont le personnel des points d'entrée dispose en ce moment sont impressionnants, mais le Comité a constaté qu'il y a encore place à l'amélioration. La base de données de CIC sur les avis de surveillance, ou Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL), est à la disposition des agents d'immigration de ligne secondaire de tous les points d'entrée, et de l'information provenant de partout au Canada et de l'USINS y est versée régulièrement. Le Comité a

cependant entendu beaucoup d'agents d'immigration se plaindre que le SSOBL est trop compliqué à utiliser parce qu'il n'y a pas encore d'interface conviviale, et peu utile parce qu'il n'est pas relié directement à la base de données de l'ADRC. Le Comité est d'avis que le SSOBL doit être le plus convivial possible et que les agents des douanes et de l'immigration doivent avoir accès en temps réel à leurs bases de données respectives.

Les caméras du Système automatisé de surveillance à la ligne d'inspection primaire (SASLIP) qui sont en place à certains postes frontières lisent les plaques d'immatriculation des véhicules et donnent aux douaniers des données sur le propriétaire, l'immatriculation du véhicule et les éventuels avis de surveillance concernant le véhicule ou le propriétaire. Les caméras du SASLIP complètent les systèmes CANPASS et NEXUS décrits plus haut en ce sens qu'elles facilitent le débit de circulation des véhicules. Le Comité préconise l'installation de caméras SASLIP à tous les points d'entrée de la frontière ou, dans un premier temps, aux plus achalandés.

Les agents d'immigration de la ligne secondaire ont accès aux terminaux informatiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) pour effectuer des vérifications de sécurité concernant des personnes. Ils sont également en mesure de consulter la base de données Edison, qui contient des renseignements de l'étranger sur des passeports frauduleux ou modifiés. Les agents de la frontière n'ont pas accès pour l'instant à la base de données des transporteurs aériens, qui contient des renseignements sur les passagers et les réservations : le Système d'information préalable sur les voyageurs et des dossiers des passagers. Le Comité a appris que l'accès à cette base de données serait particulièrement utile dans tous les points d'entrée pour vérifier les personnes suspectes. Comme la base de données contient des renseignements comme le lieu d'achat du billet, il pourrait être plus facile de retracer l'identité et l'itinéraire de la personne.

CIC collabore actuellement avec la GRC à différents points d'entrée pour faciliter l'installation du Système informatisé de dactyloscopie (SID) électronique afin d'accélérer le traitement des revendications du statut de réfugié et des demandes émanant de personnes potentiellement inadmissibles. En ce moment, les empreintes digitales sont prises manuellement et envoyées au siège de la GRC à Ottawa, ce qui explique que la vérification des empreintes prenne généralement entre quatre et six semaines. Avec le SID, ce travail se fera entièrement par voie électronique et le temps de vérification sera ramené à environ une heure. On pourrait aussi transmettre immédiatement l'information à l'U.S. Immigration and Naturalization Service. Le Comité préconise l'installation de la technologie SID, surtout dans les points d'entrée aéroportuaires et terrestres achalandés, afin de complémenter d'autres technologies, comme l'identification photographique.

Lors de la visite du port de Vancouver, le Comité a été frappé par le nombre élevé de navires qui transitent régulièrement par ce port, chacun apportant ou emportant des centaines de conteneurs. Il est manifestement impossible de vérifier tous les conteneurs, mais on en vérifie quelques-uns au hasard en plus des conteneurs suspects. Le Comité a appris que CIC possédait un détecteur de chaleur à main dans la région qui permet de

détecter la chaleur d'un corps dans les conteneurs. On nous a également parlé de la coûteuse technologie à rayons gamma dont on se sert en Europe pour visualiser l'intérieur des conteneurs. Le Comité estime qu'il faudrait acheter d'autres détecteurs de chaleur à main pour les points d'entrée maritimes qui accueillent un nombre élevé de navires commerciaux. L'acquisition de la technologie de visualisation intérieure aux rayons gamma devrait également être envisagée.

Le Comité estime que CIC devrait élaborer des normes nationales à l'égard de la technologie à utiliser aux points d'entrée de l'ensemble du pays. Les besoins ne seront certes pas les mêmes partout, mais nous devrions nous doter de lignes directrices précisant ce qui est nécessaire à chaque point d'entrée.

Le Comité recommande :

Que Citoyenneté et Immigration Canada intègre son Système de soutien des opérations des bureaux locaux à une interface plus conviviale et collabore avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada pour fusionner leurs bases de données et permettre aux agents des douanes et de l'immigration un accès croisé.

Que des voies de circulation dotées de caméras SASLIP soient aménagées à tous les points d'entrée terrestres ou, au moins dans un premier temps, aux plus achalandés.

Que le gouvernement du Canada collabore avec les transporteurs aériens pour avoir accès à leur base de données sur les passagers et les réservations, le Système d'information préalable sur les voyageurs et des dossiers des passagers, pour tous les points d'entrée.

Qu'on installe la technologie du Système informatisé de dactyloscopie dans tous les points d'entrée aéroportuaires et terrestres de manière à compléter d'autres technologies, comme l'identification photographique, utilisées dans le traitement des revendications du statut de réfugié et des demandes émanant de personnes potentiellement inadmissibles.

Que Citoyenneté et Immigration Canada achète d'autres détecteurs de chaleur à main pour les points d'entrée maritimes accueillant beaucoup de navires commerciaux avec conteneurs. L'achat de dispositifs à rayons gamma pour visualiser l'intérieur des conteneurs devrait également être envisagé.

Que Citoyenneté et Immigration Canada élabore des normes nationales régissant la technologie nécessaire aux divers points d'entrée.

vi. Installations

On a dit au Comité que de nombreux points d'entrée sont désuets et ont besoin de travaux de réparation et de reconstruction. On nous a dit que le tunnel de Windsor et le pont Ambassador adjacent ont tous les deux environ 70 ans et montrent des signes de fatigue. Le Comité estime prioritaire et même crucial pour la sécurité des employés de moderniser, d'agrandir et de reconstruire les installations des frontières. L'aménagement d'installations canado-américaines communes est un élément essentiel de ce rajeunissement. Les travaux de reconstruction seraient également l'occasion rêvée d'incorporer les dernières innovations technologiques le long de la frontière. Il importe aussi d'améliorer les installations et l'infrastructure routière pour faciliter la circulation dans les principaux couloirs commerciaux.

Le Comité recommande :

Que le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de Travaux publics et Services gouvernementaux, dégage des ressources pour la modernisation, l'expansion et la reconstruction des installations des points d'entrée qui sont désuètes et ont besoin de rénovations. Il faudrait envisager d'aménager des installations canado-américaines communes chaque fois que ce serait possible.

Que l'on affecte les ressources voulues pour améliorer les installations et l'infrastructure routière afin de faciliter la circulation dans les principaux couloirs commerciaux.

G. Réfugiés

Le Comité tient à rappeler l'engagement du Canada d'assurer la protection des personnes qui demandent l'asile. Les critiques irréfléchies et non fondées contre le système canadien d'accueil des réfugiés n'étaient pas rares avant le 11 septembre, mais elles ont augmenté sensiblement depuis. Il existe des cas isolés de personnes indésirables qui sont entrées au Canada en exploitant le système de revendication du statut de réfugié, mais le Comité est convaincu que presque tous les demandeurs du statut, y compris ceux dont la demande est finalement rejetée, ne représentent aucun danger pour les Canadiens. Il est bien sûr prudent de multiplier les contrôles de sécurité vis-à-vis toutes les personnes qui entrent au Canada, mais il ne faut pas oublier que les demandeurs du statut de réfugié constituent une infime partie — moins d'un dixième de 1 % — des personnes qui entrent au Canada chaque année.

CONCLUSION

Si nous voyons la frontière comme un continuum qui englobe notre voisin, les États-Unis, et qui déborde jusque dans les bureaux des visas que nous avons à l'étranger, il devient évident que la sécurité de la frontière ne peut pas être assurée sans une coopération et une coordination régionales, nationales et internationales. Ce point a été maintes fois souligné au Comité pendant l'étude. Soucieux d'assurer la sécurité de l'Amérique du Nord, fortement ébranlée par les événements du 11 septembre, nous sommes encouragés de voir déjà autant de collaboration, notamment sur le terrain, entre les agents canadiens et américains qui travaillent côte à côte à la frontière chaque jour. Nous devons continuer de faciliter l'échange de renseignements et de données à tous les niveaux.

Après avoir parlé au personnel des deux côtés de la frontière et constaté la situation qui règne dans les différents points d'entrée du pays, nous sommes convaincus que les gouvernements des deux pays doivent veiller avant tout à faciliter le trafic fréquent et à faible risque — autant les voyageurs que les transporteurs commerciaux — afin de pouvoir accorder plus d'attention et de ressources aux problèmes majeurs de sécurité : les terroristes, les criminels, les passeurs de clandestins, les contrebandiers, les personnes à haut risque et celles qui cherchent à tirer indûment parti de l'aide humanitaire généreuse que le Canada accorde aux réfugiés légitimes. Le système de protection des réfugiés ne doit pas faire l'objet d'abus, mais on aurait tort de voir avant tout dans les réfugiés une menace grave à la sécurité. Il faut diriger notre action avec précision et, surtout, dans la bonne direction.

Le Comité ne saurait trop insister sur la nécessité de ressources accrues. En somme, il faut que Citoyenneté et Immigration Canada et ses organismes partenaires de la sécurité des frontières disposent de plus de ressources : ressources humaines, services de renseignement, formation, outils technologiques, nouvelles installations. Les attentes sont élevées, mais elles ne pourront pas être comblées sans un nouvel apport de ressources. Le personnel des points d'entrée subit déjà une pression inhabituelle et doit répondre à des attentes plus élevées depuis la tragédie du 11 septembre. Le Comité tient à saluer leur compétence et leur dévouement. Le moment est venu de leur donner un coup de main salutaire.

L'immigration a joué un rôle fondamental dans l'évolution du Canada. Il doit continuer d'en être ainsi. Nous devons certes régler le problème complexe de la sécurité à la frontière, mais sans oublier que la sûreté publique, notre prospérité et notre réputation de nation humanitaire reposent sur une politique d'immigration qui protège les Canadiens tout en accueillant les nouveaux arrivants.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Commission de l'immigration et du statut de réfugié	2001/10/18	31
Krista Daley, avocat général principal Directeur, services juridiques		
Christiane Ouimet, directeur exécutif		
Peter Showler, président		
Gendarmerie royale du Canada	2001/10/18	
Guiliano Zaccardelli, commissaire		
Service canadien du renseignement de sécurité	2001/10/18	
Ward P. Elcock, directeur		
Union douanes et accise	2001/10/18	
Serge Charette, président national		
Citoyenneté et Immigration Canada	2001/10/25	32
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe Développement des politiques et programmes		
Elizabeth Tromp, directrice générale		
Tony Smith, directeur Gestion des points d'entrée		
Citoyenneté et Immigration Canada	2001/10/25	33
L'hon. Elinor Caplan, ministre		
Michel Dorais, sous-ministre		
Syndicat des centres d'emploi et immigration Canada	2001/11/06	34
Janina Lebon, vice-présidente nationale		
Cres Pascucci, président national		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Citoyenneté et Immigration Canada	2001/11/06	34
Beverley Boyd, directrice Conception et élaboration des programmes des voyageurs		
Citoyenneté et Immigration Canada	2001/11/08	35
Joan Atkinson, sous-ministre adjointe Développement des politiques et programmes		
Martha Nixon, sous-ministre adjointe		
Tony Smith, directeur Gestion des points d'entrée		
Elizabeth Tromp, directrice générale		

ANNEXE B
RÉFÉRENCES

Canada et États-Unis, *Accord entre le Canada et les États-Unis sur leur frontière commune — Mise à jour 2000*, Ottawa, 2000

Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, *Directives données par la présidente en application du paragraphe 65(4) de la* Loi sur l'immigration *: Directives sur la détention*, Ottawa, 12 mars 1998.

Nations Unies, *Convention relative au statut des réfugiés*, adoptée à Genève le 28 juillet 1951, entrée en vigueur le 22 avril 1954.

Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*. Global Consultations on International Protection, 2e réunion, EC/GC/01/12, 31 mai 2001.

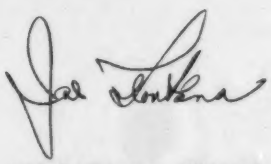
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (*fascicules n^os^ 29 à 40 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,



Joe Fontana, député

COMMENTAIRE DE L'ALLIANCE CANADIENNE

Pendant longtemps, l'opposition officielle a réclamé qu'on mette davantage l'accent sur « la politique et les ressources » de la sécurité nationale.

Il est triste qu'il ait fallu les attaques et la tragédie du 11 septembre 2001 pour que le gouvernement modifie son attitude au sujet de priorités sensées. Nous notons avec satisfaction la manière dont le rapport traite du maintien de la souveraineté et de la sécurité de nos frontières tout en ne perdant pas de vue la situation des voyageurs et de ceux qui demandent à être admis au Canada.

L'opposition officielle souscrit à l'orientation générale du rapport du Comité, dans la mesure où il y est question de la nécessité de ressources accrues en matière de sécurité ainsi que d'une meilleure coordination et coopération avec nos amis américains.

Le Canada doit également se montrer plus vigilant sur la scène internationale, car chaque interdiction de séjour à l'étranger de tel ou tel voyageur réduit d'autant le fardeau pour les ressources canadiennes et la sécurité nationale.

Le Canada doit augmenter le nombre de pays à l'égard desquels il exige des visas et, de façon générale, resserrer les critères d'admission sur son territoire quels que soient les motifs de la visite.

Il est espéré qu'on pourra conclure un accord exhaustif concernant les « tiers pays sûrs » avec nos amis américains et l'Union européenne.

La capacité crée sa propre demande, et là où existe une faiblesse, elle sera exploitée. Le « système des réfugiés » continue d'être exploité par des non-réfugiés, ce qui est très inquiétant du point de vue de la sécurité.

L'opposition officielle continuera de travailler avec le gouvernement pour faire en sorte que le Canada demeure un pays qui ouvre ses portes aux immigrants et qui accepte sa juste part de véritables réfugiés.

Nous espérons que les recommandations de ce rapport seront vraiment mises en œuvre plutôt que de constituer d'autres commentaires sans incidence notable sur les réalités opérationnelles.

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

Le Bloc Québécois, s'il souscrit aux grands principes ainsi qu'à la plupart des constats et recommandations contenues dans le présent rapport du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration, ne peut le cautionner dans son ensemble.

Le Bloc Québécois reconnaît la nécessité d'améliorer certaines des pratiques frontalières. Cependant, ces modifications, tout comme nous l'avons souligné dans les débats entourant les projets de loi C-36 et C-42, ne peuvent aller à l'encontre des valeurs canadiennes et québécoises et des principes fondamentaux, notamment en ce qui a trait aux droits et libertés de chaque citoyenne et citoyen. Le Bloc Québécois se doit de rappeler que nos lois doivent être dictées par nos priorités et nos valeurs inscrites dans la Charte canadienne des droits et libertés et dans la Charte québécoise des droits de la personne.

Pour les Québécoises et les Québécois, le contrôle de l'immigration constitue un outil essentiel au développement et à la prospérité du Québec. Nous croyons que le gouvernement du Québec doit participer activement aux négociations avec les États-Unis concernant les pratiques en matière d'immigration puisque c'est notre capacité à gérer notre immigration et la construction même de notre société qui sont en jeu.

Recommandation à l'effet de conclure une entente de pays tiers sûrs avec les États-Unis.

Dans le rapport des consultations mondiales sur la protection internationale, des recommandations ont été faites en ce qui concerne le concept de pays tiers sûrs:

« Enfin, la mise en place de ces mécanismes dépend d'une harmonisation plus étroite entre les États parties dans l'application réelle de leurs politiques et procédures d'asile ainsi que de dispositifs de partage équitable de la charge et des responsabilités. »

Cet accord impliquerait forcément une harmonisation de nos politiques d'accueil des réfugiés avec celles des États-Unis. Or, malgré le fait que les deux pays aient signé la Convention de Genève relative aux réfugiés, nos politiques diffèrent fondamentalement l'une de l'autre comme le souligne le président de la CISR lors de sa comparution devant le comité.

« Le président de la CISR, Peter Showler, a comparu devant le Comité et a parlé des différences entre les systèmes canadien et américain de détermination du statut de réfugié. Après avoir précisé que le système de détermination du droit d'asile aux États-Unis est considérablement plus compliqué que le nôtre, M. Showler a souligné ce qui suit :

- Certaines personnes préfèrent demander le statut de réfugié au Canada pour des raisons personnelles, par exemple si elles y ont de la famille ou sont francophones.
- Un plus grand nombre de revendicateurs sont détenus aux États-Unis qu'au Canada.
- Aux États-Unis, les audiences du tribunal de l'immigration sur les revendications du droit d'asile se déroulent selon un processus accusatoire, c'est-à-dire qu'un avocat se présente au nom du gouvernement et s'oppose à la demande. Au Canada, un agent d'audience comparaît pour interroger les témoins et aider les décideurs, mais notre processus est considéré non accusatoire. »

Plusieurs pays, malgré leur respect des droits de la personne, n'ont ni les mêmes critères ni la même approche pour ce qui est de la sélection des réfugiés. Une entente de pays tiers sûrs viendrait de fait couper l'herbe sous le pied de plusieurs réfugiés potentiels pour le Canada et le Québec qui auraient eu le malheur de transiter par le « mauvais pays ». Nous pouvons nous questionner sur les répercussions de telles ententes sur les valeurs de compassion si chères aux Canadiens et aux Québécois.

Harmonisation des politiques d'attribution des visas avec celles des États-Unis.

Si l'harmonisation des exigences relatives aux visas est souhaitable, elle ne peut être établie sans inclure les éléments qui justifient les règles actuellement en cours. Nous croyons que le processus ne peut être enclenché sans une étude exhaustive des politiques de délivrance des visas des deux pays.

Le Bloc Québécois s'oppose à la recommandation « **que le gouvernement du Canada et celui des États-Unis soient davantage proactifs pour favoriser l'échange d'information et la coordination des efforts du renseignement à tous les niveaux. Si les lois sur les renseignements personnels et la confidentialité se révèlent des obstacles à cet égard, les deux pays devraient considérer modifier ces lois ou négocier de nouveaux accords bilatéraux de partage de l'information.** »

Nous nous inquiétons à juste titre de la multiplication des mesures législatives qui octroient des pouvoirs excessifs au ministre au chapitre du contrôle de l'information sans égard à la vie privée.

Le Bloc Québécois déplore depuis le tout début des débats sur les projets de loi C-42 et C-44, l'absence de balise au niveau des informations pouvant être transmises à des États étrangers. La nature des informations étant régie par règlement, il est impératif d'émettre des réserves considérables à savoir à quelles autorités profiteront ces données et à leur utilisation éventuelle.

Les lois actuelles et certaines ententes permettent déjà d'échanger des informations relatives à la sécurité des États concernés. Il est cependant primordial de souligner que les lois sur les renseignements personnels et la vie privée ne sont pas des « obstacles » à la sécurité mais un droit fondamental pour chaque citoyenne et citoyen.

Il importe donc que la dernière phrase de la recommandation soit supprimée et que la recommandation se termine comme suit: « dans le respect de la Loi sur la protection des renseignements personnels ».

D'autres recommandations nous posent problème quant aux expressions utilisées dans ces dernières.

La recommandation qui utilise l'expression « **vols présentant un danger** ». Cette expression devrait être remplacée par : «lorsque jugé nécessaire».

Établissement d'installation de détention à long terme.

Le Bloc Québécois s'oppose à la détention des demandeurs du statut de réfugié en même lieu que les criminels de droit commun. Il faut prévoir un endroit où seuls les demandeurs du statut de réfugié y seraient détenus.

Par contre, nous croyons que la détention d'un demandeur du statut de réfugié ne doit pas excéder le temps nécessaire à son enquête. Dans cette optique, nous croyons que l'expression « long terme » devrait être supprimée.

Un personnel plus nombreux

La recommandation suivante devrait être ajoutée :

Que le gouvernement embauche les commissaires de la CISR selon un processus transparent et que ces candidats soient sélectionnés pour leurs compétences et leurs qualifications.

Il apparaît essentiel au Bloc Québécois que toute transformation du processus de demande d'asile vise à garantir l'intégrité du système de détermination du statut de réfugié. Rappelons que l'obtention du statut de réfugié est parfois une question de vie ou de mort pour le demandeur. Il est par conséquent primordial que cessent les nominations politiques au sein de la CISR et que soit instaurée une procédure transparente de nomination et de renouvellement qui assure une entière impartialité et un choix fondé sur la compétence et l'expérience professionnelle des candidats et non, comme c'est souvent le cas actuellement, sur leurs affinités politiques.

En conclusion, le Bloc Québécois s'inquiète de la tangente que prend le gouvernement libéral dans le contexte actuel. Dans la foulée des projets de loi C-36 et C-42, nous avons dénoncé les pouvoirs que se donnaient les ministres quant à l'application de certains articles de ces lois ainsi que leur « carte blanche » en matière de réglementation. Il importe de légiférer de façon responsable suite aux derniers événements afin de ne pas tomber dans le piège des terroristes. Notre meilleur outil pour répondre à ce fléau passe par le renforcement de la démocratie, des droits et des libertés.

OPINION DISSIDENTE DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE

Dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, le Comité de la citoyenneté et de l'immigration a entrepris d'étudier la sécurité des frontières afin d'aider à définir les termes des nouveaux rapports frontaliers entre les États-Unis et le Canada.

La portée des événements de septembre ne saurait être surestimée. Les Canadiens qui traversent la frontière chaque jour pour se rendre au travail ou à l'école et qui ne présentent aucune menace pour la sécurité ont vu leurs déplacements limités. Nos échanges commerciaux quotidiens avec les États-Unis, dont la valeur dépasse 1,5 milliard de dollars, ont été gravement entravés. Bon nombre de résidents canadiens ont soudainement et sans l'avoir cherché commencé à faire l'objet de soupçons ou à être la cible d'insultes et de manifestations de violence. En tant que partenaires et nations distinctes, il est essentiel que nos deux pays s'efforcent de trouver un terrain d'entente qui leur permette de s'épanouir en toute sécurité et liberté.

Le Comité a formulé plusieurs recommandations positives en vue d'instaurer une nouveau climat de « normalité » et de sécurité à nos frontières. Toutefois, certains aspects du rapport ne parviennent à concilier la sécurité et les droits individuels, comme le voudrait la tradition au Canada. Il renferme aussi des mesures susceptibles d'induire en erreur ceux qui sont chargés d'appliquer nos lois, le public canadien ainsi que les immigrants actuels et futurs.

Nous nous inquiétons particulièrement des recommandations qui, délibérément ou non, risquent de renforcer les nombreuses idées fausses et négatives qui, comme le signale à juste titre le rapport, ont commencé à circuler depuis le 11 septembre. Le rapport fait allusion, par exemple, à la perception erronée selon laquelle les mesures de sécurité au Canada laissent à désirer et auraient en quelque sorte contribuer à la tragédie du 11 septembre – le mythe selon lequel le Canada est un refuge pour les terroristes. Le rapport demande à juste titre que des mesures soient prises pour corriger cette idée fausse et préjudiciable.

Un mythe plus subtile mais tout aussi néfaste, quoique passé sous silence dans le rapport, associe les immigrants, et en particulier les réfugiés, au terrorisme. L'exemple le plus troublant est l'association que font certains Canadiens entre des groupes donnés et une menace terroriste fondée sur la race ou des croyances religieuses. Des actes de vandalisme, des insultes et des agressions ont été signalés partout au Canada. C'est inacceptable et le gouvernement aurait dû réagir d'une manière proactive. Il a au contraire envoyé un tout autre message en laissant les fonctionnaires regrouper sous un même profil certains demandeurs du statut d'immigrant et de réfugié. Le public retient que des demandeurs du statut de réfugié sont détenus uniquement parce que leur origine nationale, culturelle ou religieuse correspond à un « profil » terroriste ou parce que le gouvernement a accepté de laisser le FBI dépouiller 35 000 demandes du statut de réfugié et chercher un lien terroriste simplement parce

qu'il s'agit d'hommes venant du Moyen-Orient. Est-il étonnant qu'une partie de la population en déduise que le gouvernement fait lui-même le lien entre les réfugiés et les terroristes?

Nous croyons que le Canada peut maintenir sa tradition d'accueil des immigrants et de protection des réfugiés sans compromettre la sécurité de ses frontières.

Nous proposons les moyens suivants pour y parvenir :

- Fournir des ressources suffisantes pour traiter rapidement les demandes des immigrants et des réfugiés — y compris l'autorisation de sécurité — et appliquer la législation sur l'immigration;
- Accroître le nombre de bureaux à l'étranger où les personnes désireuses de venir au Canada peuvent s'informer des règles concernant le statut d'immigrant et de réfugié sans recourir à des moyens illégaux ou inappropriés pour traverser notre frontière;
- Appliquer des mesures contre le trafic lucratif des êtres humains;
- Enseigner aux agents d'immigration les comportements culturels nécessaires pour obtenir les renseignements les plus exacts possibles et éviter que des réactions et comportements légitimes sèment le doute quant à l'authenticité du candidat ou du demandeur;
- Ajouter des mesures de protection des réfugiés dans les accords internationaux pour éviter le refoulement des réfugiés qui pourraient être rejetés.

C'est dans ce contexte que nous envisageons et recommandons de nuancer la recommandation du rapport concernant la conclusion d'une entente avec les États-Unis sur les « tiers pays sûr » et l'adoption d'une politique sur le « renvoi temporaire ». Le Canada ne laisse pas entrer les réfugiés en grand nombre, par comparaison à de nombreux autres pays. De plus il est aussi un pays de « bout de ligne », en ce sens que, compte tenu de sa situation géographique, nombreux sont les réfugiés qui y trouvent leur destination finale plutôt qu'un simple lieu de passage en quête d'un domicile sûr. En gros, 60 % des demandeurs d'asile arrivent des États-Unis. Les recommandations du rapport ne visent aucun but défini, si ce n'est de réduire le nombre de réfugiés qui viennent au Canada. Cette attitude est en contradiction flagrante avec notre tradition d'accueil des réfugiés et avec nos engagements internationaux. De plus, en fermant la voie légitime d'accès des réfugiés, une entente avec les États-Unis sur les tiers pays entraînerait une augmentation du nombre de réfugiés qui auront recours à des moyens d'entrée illégaux. Toute entente de ce genre doit respecter les critères du HCR, à savoir que chaque demande d'asile doit être évaluée individuellement à l'égard de l'opportunité d'un renvoi dans un pays tiers, que les demandeurs seront entendus en audience pour faire valoir les mérites de leur demande d'asile dans le tiers pays sûr de destination et que les motifs légitimes comme la présence de membres de la famille au Canada seront pris en compte.

La recommandation concernant le renvoi temporaire impose des difficultés supplémentaires aux demandeurs légitimes en les forçant à survivre par leurs propres moyens en attendant leur autorisation. Cela équivaut à ajouter officieusement un critère de « possibilité de traitement rapide » comme condition pour que le demandeur d'asile obtienne gain de cause au Canada, ce qui contrevient à nos engagements internationaux.

Une autre des recommandations du rapport inquiète les néo-démocrates, soit celle qui précise que « le Canada et les États-Unis doivent être beaucoup plus proactifs pour encourager le transfert d'information et la coordination des efforts du renseignement à tous les niveaux. Si les lois sur les renseignements personnels et la confidentialité se révèlent des obstacles à cet égard, les deux pays devraient considérer modifier ces lois...» Cela montre qu'il faut assurer l'équilibre entre la sécurité et les droits et libertés, ce que n'a pas réussi à faire le gouvernement dans ses projets antiterroristes qui sont exécutés aux dépens des libertés civiles si chèrement acquises. Comme le signalait le commissaire fédéral à la vie privée George Radwanski « le droit à la vie privée et les autres libertés et valeurs que nous tenons pour précieuses et qui définissent la société canadienne ne sont pas des fantaisies ni des luxes dans cette situation. Ils en sont l'essence même ».

Les néo-démocrates sont d'avis que lorsqu'un gouvernement propose des changements fondamentaux aux libertés personnelles comme ce gouvernement le fait dans ses projets antiterroristes, il lui incombe de démontrer de façon claire et absolue que les lois existantes ne permettent pas de pouvoir faire face à la situation. Le gouvernement n'a pas fait cette démonstration dans ce cas-ci.

Dans le même veine, les recommandations formulées dans le rapport en faveur de l'utilisation d'un système d'identification biométrique permettant d'éviter les contrôles ont des répercussions sur la vie privée de tous les Canadiens et Canadiennes et soulèvent des questions quand à l'instauration par le gouvernement de la carte d'identité dite « feuille d'érable ». Cette carte deviendra-t-elle obligatoire et quels renseignements y trouvera-t-on?

Les néo-démocrates remettent également en question le fait que la coordination de la délivrance des visas est traitée dans le rapport comme une question administrative Une telle attitude nie les disparités du Canada et des États-Unis qui émanent de leur évolution historique distincte. Le Canada, par exemple, a des liens historiques étroits avec des pays du Commonwealth et des pays francophones, qui diffèrent de ceux qu'entretiennent les États-Unis. Il peut également arriver que nos relations avec certains pays divergent, comme c'est le cas pour Cuba. Ces relations se traduisent dans nos politiques étrangères et sont reflétées dans nos exigences en matière de délivrance de visas. Nous ne saurions ni ne devrions faire fi de ces particularités.

Depuis le 11 septembre, il est devenu particulièrement important de trouver le meilleur moyen d'harmoniser nos politiques en matière de sécurité et d'immigration. Certains

ont encouragé la création d'un périmètre commun s'accompagnant de politiques identiques, en s'appuyant sur des conceptions erronées de la solidité de la sécurité au Canada. Les approches suivies par le Canada et par les États-Unis en matière d'immigration et de réfugiés sont dissemblables à de nombreux égards. La nôtre s'attache davantage à l'application régulière de la loi, tandis que celle des Américains est plus intimement liée à la politique étrangère et est plus politisée. En pratique, il faudrait donc aligner les politiques canadiennes sur les politiques suivies par nos voisins du Sud. Les néo-démocrates s'opposent à ce scénario, car cela saperait inutilement, à leur avis, la souveraineté canadienne. Nous préconisons plutôt une collaboration entre partenaires indépendants, collaboration qui caractérise nos ententes conjointes en matière de défense depuis de nombreuses années.

Nos deux pays réussiront à surmonter les événements tragiques du 11 septembre, mais uniquement si nous conservons la liberté et les valeurs que ces attentats ont cherché à miner, et ce après une réflexion calme et raisonnée prenant en compte les répercussions pour les citoyens de nos pays ainsi que pour nos relations bilatérales. Nous devons dissiper les mythes qui ont surgi si nous voulons élaborer des solutions efficaces et non illusoires. Nos efforts porteront fruit surtout s'ils sont fondés sur un respect mutuel dans la poursuite de nos objectifs communs.

OPINION DISSIDENTE DE LA COALITION PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR/CAUSUS DE LA REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE (PC/RD)

Comme nous l'avons entendu à maintes reprises, « les événements inimaginables du 11 septembre ont changé notre façon de voir la vie ». Cette affirmation est certainement vraie en ce qui concerne la sécurité de nos frontières. La coalition PC-RD se réjouit du bon travail accompli par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration et appuie toutes les recommandations du présent rapport. Il reste à espérer maintenant que contrairement à d'autres rapports de comités, celui-ci ne sera pas oublié sur une tablette. La sécurité future du Canada repose sur la mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

Le Canada est une terre d'immigrants, qui a vu le jour grâce aux immigrants. La coalition PC-RD est convaincue que notre prospérité future dépend de l'existence d'un système d'immigration ouvert et sûr. Notre capacité d'attirer les candidats à l'immigration les plus brillants et les plus prometteurs contribuera à maintenir notre niveau de vie dans l'avenir. Cela ne doit toutefois pas se faire au détriment de la sécurité du Canada. Notre système d'immigration doit nous permettre de rejeter les demandes de tous ceux qui viennent ici avec des intentions malveillantes ou dans le but de faire du tort à nos voisins américains.

À titre d'ex-vice-président du Comité et de porte-parole actuel de la coalition PC-RD, il m'est arrivé à maintes reprises au cours de la dernière année de soulever des préoccupations en matière de sécurité à la Chambre et en comité avant même les événements du 11 septembre. J'ai demandé à la ministre de mettre en œuvre des méthodes de contrôle préliminaire, mais elle a insisté pour dire que c'était inutile étant donné qu'elle gardait la porte avant ouverte tout en laissant celle à l'arrière fermée. J'ai demandé à la ministre de prendre des mesures pour empêcher les demandeurs d'asile, les réfugiés voulant améliorer leur situation économique et les sans-papiers de profiter de la générosité de notre programme relatif aux réfugiés, alors que les immigrants et les réfugiés légitimes doivent attendre des années avant que leur dossier soit enfin complété.

Le fait de savoir que nos organismes fédéraux ont émis au-delà de 27 000 mandats d'expulsion et qu'ils ignorent tout des allées et venues de bon nombre des personnes visées par ces mandats n'a certainement rien de rassurant. Les Canadiens s'attendent à ce que nos lois soient appliquées. Dans la foulée des événements du 11 septembre, il serait raisonnable d'adopter une carte d'identité nationale assortie de limites quant aux renseignements à fournir et aux circonstances dans lesquelles une personne peut être tenue de s'identifier. Une telle mesure permettrait de distinguer les citoyens, les résidents permanents et les réfugiés légitimes de ceux qui sont ici temporairement ou illégalement.

Dire que le Canada est un refuge pour les terroristes n'est pas exact. Dire qu'il existe des cellules terroristes au Canada est plus proche de la vérité. N'oublions pas que l'activité terroriste n'est pas nouvelle au Canada. Rappelons-nous la crise du FLQ en 1970 et la tragédie d'Air India fomentée en Colombie-Britannique. Les mesures d'austérité imposées par les libéraux en 1994 à la Défense nationale, aux Douanes et à l'Immigration ainsi que la situation de crise vécue à la GRC ont certainement affaibli la sécurité du pays. Si l'on ajoute à cela un système d'accueil des réfugié très libéral, le régime d'immigration, déjà très sollicité, se trouve du coup tout à fait surchargé. Le principe du « pays tiers sûr » doit être mis en application au Canada.

La Coalition PC/RD est d'avis que le renseignement de sécurité est fondamental. Nous sommes en faveur d'aménager à l'étranger des programmes d'interdiction et des services de renseignement et d'affecter du personnel bien formé sur la ligne de front. On nous a dit que toute la technologie du monde ne pouvait pas remplacer des agents compétents. Nous sommes d'accord pour dire que rien ne peut remplacer du personnel chevronné et bien formé sur la ligne de front.

La Coalition PC/DR préconise la libre circulation des personnes et des marchandises à la frontière canado-américaine. Au Canada, le commerce est un élément vital. Quatre-vingt-six pour cent de ce que nous produisons prend la direction des Etats-Unis. Il serait nuisible pour notre économie de ralentir ce mouvement de marchandises et de personnes. Nous sommes favorables aux programmes de prédédouanement comme Nexus, Impass et Canpass/Portpass. Nous sommes d'accord pour établir des corridors de circulation selon le niveau de priorité dans les ports terrestres.

Le Comité a très souvent entendu parler de la nécessité d'augmenter les ressources humaines, techniques et physiques. La Coalition répondrait favorablement à l'appel réclamant plus de personnel et plus de formation. Une approche intégrée s'impose à notre avis à tous les niveaux de l'administration et de l'échange d'information. Tous les organismes de part et d'autre de la frontière doivent travailler la main dans la main à tous les niveaux.

La Coalition PC-RD est en faveur que les agents des douanes de première ligne et les fonctionnaires qui appliquent les lois en matière d'immigration disposent des outils nécessaires non seulement pour faire leur travail, mais pour le faire en toute sécurité. Parmi ces outils, il devrait y avoir des armes de poing. Il est regrettable que, dans un contexte à haut risque, des armes à feu ne soient pas immédiatement accessibles du côté canadien de la frontière. La GRC est disponible sur appel, c'est-à-dire qu'il lui faut généralement de 30 minutes à 2 heures pour se rendre aux postes frontière. Les agents frontaliers américains, qui sont armés, ont clairement affirmé ne pas pouvoir secourir leurs collègues canadiens en cas de crise, compte tenu de notre législation sur les armes à feu et de la nature de leur assurance-responsabilité.

Dans l'une de ses recommandations, le rapport réclame la saisie de tous les véhicules utilisés dans la perpétration d'un crime lié au trafic d'êtres humains et à la contrebande,

selon les dispositions du deuxième projet de loi antiterrotiste (C-42). Ironiquement, au cours de l'étude article par article du projet de loi C-11, au printemps de 2001, le député de Dauphin-Swan River avait proposé un amendement voulant que tous les véhicules, tant les navires, les avions ou les automobiles, qui servent transport illégal de cargaisons humaines soient immédiatement saisis et consignés pour au moins un an. Cet amendement a été rejeté par le gouvernement au niveau du comité. Malheureusement, le projet de loi C-11 n'est pas une panacée, ce que nous avons fait remarquer à la ministre à maintes reprises.

En conclusion, le 11 septembre a rendu les Canadiens plus conscients de la nouvelle menace qui pèse sur l'ensemble de l'humanité, à savoir le terrorisme international. Les Canadiens ne sont pas assez naïfs pour croire que rien de comparable ne puisse se produire ici, chez nous. La Coalition PC-RD appuie les recommandations contenues dans ce rapport. La Coalition est reconnaissante aux hommes et aux femmes qui travaillent pour les services des Douanes, de l'Immigration, de la GRC, de la Défense nationale, et des autres organismes chargés de l'application de la loi, et qui se dévouent pour faire du Canada un endroit sûr et libre de toute terreur.

Inky Mark, député
Porte-parole de la Coalition PC-RD pour la citoyenneté et l'immigration

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 4 décembre 2001
(*Séance n° 40*)

Le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration se réunit aujourd'hui à 9 h 10, dans la salle 269 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Joe Fontana, (*président*).

Membres du Comité présents: Mark Assad, Yvon Charbonneau, Madeleine Dalphond-Guiral, Joe Fontana, Art Hanger, Steve Mahoney, Jerry Pickard, David Price, Judy Wasylycia-Leis, Lynne Yelich.

Aussi présent: *De la Bibliothèque du Parlement*: Jay Sinha, attaché de recherche.

Conformément au Règlement, selon l'article 108(2) — Le Comité reprend l'étude du projet de rapport sur la sécurité des points d'entrée au Canada.

Il est convenu, — Que l'ébauche du rapport, tel que modifiée, soit adoptée et que le président soit habilité à le présenter à la Chambre.

Il est convenu, — Que le président apporte tous les changements qui pourraient être jugés nécessaires sans modifier le texte quant au fond.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande du gouvernement une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 1 000 exemplaires du rapport en format tête-bêche.

Il est convenu, — Que le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes en annexe au présent rapport, immédiatement après la signature du président.

À 10 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

Jacques Lahaie